HIRAN FRANCISCO OLIVEIRA LOPES DA SILVA

AJUSTE ESTRUTURAL E EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL:

PRINCÍPIOS NEGADOS

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do titulo de Doutor. Programa de Pós-Graduação em Educação, Centro de Educação da Universidade Federal da Paraíba.

Orientador: Profº Dr. Roberto Jarry Richardson

JOÃO PESSOA
2007

Catalogação da Publicação na Fonte. UFRN / Biblioteca Setorial do CCSA
Divisão de Serviços Técnicos

Silva, Hiran Francisco Oliveira Lopes da.
Ajuste estrutural e educação superior no Brasil : princípios negados / Hiran Francisco Oliveira Lopes da Silva. – Natal, 2006.
201 f. : il.

Orientador: Prof. Dr. Roberto Jarry Richardson.
Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal da Paraíba. Centro de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação.

1. Educação Superior - Tese. 2. Política educacional – Tese. 3. Ajuste estrutural – Tese. 4. Privaticidade – Tese. 5. Princípios educacionais – Tese. I. Richardson, Roberto Jarry. II. Universidade Federal da Paraíba. III. Título.

RN/BS/CCSA CDU 378 (043.2)

HIRAN FRANCISCO OLIVEIRA LOPES DA SILVA

AJUSTE ESTRUTURAL E EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL:
PRINCÍPIOS NEGADOS

Tese aprovada como requisito parcial para obtenção do título de Doutor no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal da Paraíba, pela comissão formada pelos professores:

Presidente:

____
Profº Dr. Roberto Jarry Richardson - PPGE/UFPB

Membros:

____
Prof° Dr. Fábio Guttemberg Ramos Bezerra de Sousa – UFCG

____
Profº Dr. Fernando Bastos Costa - PPGCS /UFRN

____
Profª Drª. Janine Marta Coelho Rodrigues – UFPb

____
Profª Drª. Maria da Salete Barboza de Farias – UFPb

SUPLENTE

João Pessoa - PB, fevereiro/2007

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer a todos os que não só testemunharam como participaram dessa jornada e que, direta ou indiretamente, contribuíram para a elaboração desta tese.

Em especial, agradeço:

Ao professor Doutor Roberto Jarry Richardson pelo incentivo, estímulo e pelas valiosas contribuições no direcionamento desta tese. Sua postura como orientador possibilitou o nosso crescimento como pessoa e como intelectual comprometido com as questões da educação.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação, pelos questionamentos e ensinamentos teóricos que muito nos ajudaram na construção dessa tese.

Aos Professores Fernando Bastos, Janine Marta, Maria da Salete, Wilson Aragão, pelas sugestões oferecidas no Seminário de qualificação Doutoral fundamentais para o enriquecimento da tese.

Ao Professor Ivonildo Rego (Reitor da UFRN) pelo empenho para obtenção do apoio financeiro junto a Coordenação de Aperfeiçoamento de Nível Superior – CAPES, possibilitando a realização dessa pesquisa.

Aos colegas de jornada que compunham a primeira turma do doutorado em Educação da UFPB, interlocutores com quem dividi momentos intelectuais e de angústia, hoje, manifesto meu prazer em tê-los tidos como companheiros de estimulantes e enriquecedores debates.

Aos colegas pelo apoio, dedicação, paciência e solidariedade: Edivalson Borba, Zilma Ramos Richardson (Zilmita), Ronaldo Barbosa, Wilson Aragão, Nivaldete e Rejane.

Ao Programa de Pós-Graduação em Educação da UFPB, pelas condições de crescimento e formação na área de concentração: EDUCAÇÃO POPULAR, COMUNICAÇÃO E CULTURA e Linha de pesquisa: ESTUDOS CULTURAIS E TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO.

Dedico esta Tese:

A Profª Doutora Marlúcia Paiva, companheira que muito contribuiu para realização desse sonho, além de ter permitido e socializado seus amigos e colegas incentivadores, compreensivos e pacientes que não mediram esforços para que o presente trabalho fosse concretizado.

A minha família (Oliveira e Lopes da Silva) Avós: Luiz e Lourdes Oliveira- in memoriam-, Pais: Argemiro e Isva Oliveira Lopes da Silva- in memoriam-, tios: Luiz, Ivanildo, Miguel e Iacy; irmãos: Profº. Herbert- in memoriam-, profº.Heber, profª. Débora e profº. Daniel; minhas filhas, Hylara, Hylana e Hyngrid e a Amanda e Alan Júnior, meus netos, Alan (genro) e sobrinhos Herbert Jr., Hericka, Harrison, Hebinho e Sara pela compreensão e respeito à minha ausência em muitos momentos.

João Pessoa, Natal, fevereiro de 2007

Aqui começa a história. Em lugar das sociedades nacionais, a sociedade global. Em lugar do mundo dividido em capitalismo e socialismo, um mundo capitalista, multipolarizado, impregnado de experimentos socialistas. As noções de três mundos, centro, periferia, imperialismo, dependência, milagre econômico, sociedade nacional, Estado-nação, projeto nacional, caminho nacional para o socialismo, caminho nacional de desenvolvimento capitalista, revolução nacional e outras parecem insuficientes, ou mesmo obsoletas. Dizem algo, mas não dizem tudo. Parecem inadequadas para expressar o que está acontecendo em diferentes lugares, regiões, nações, continentes. Os conceitos envelheceram, ficaram descolados do real, já que o real continua a mover-se e transformar-se. Em certos momentos, ele parece repetir-se de modo enfadonho, mas em outros revela-se diferente, novo, fascinante, insólito, surpreendente. Sob vários aspectos, pode-se dizer que aqui começa a história. (OCTAVIO IANNI)

RESUMO

Esta tese é um estudo da política educacional brasileira para o ensino superior, em um cenário de ajuste estrutural e fiscal (neoliberalista), conseqüência de mais uma crise do capital para sua expansão. Essa crise se acentuou para o país em meados da década de noventa, com a sua adesão às políticas impostas pelas nações desenvolvidas, usando, como instrumentos, Organismos internacionais durante a gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso, quando ele abandonou o modelo de Estado de Bem-estar social para implantar um Estado Neoliberal. Tal fato provocou a mudança para novos paradigmas, tendo como justificativa a inclusão do país na globalização, o que só seria possível através de um ajuste na economia. O estudo apontou que, nos países capitalistas, sobretudo os considerados subdesenvolvidos, as reformas aconteceram de forma brutal, provocando sérios transtornos, com o crescimento dos índices de exclusão de um número expressivo da população. Assim, a partir desses pressupostos, analisamos as estratégias adotadas, principalmente, pelo Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), através de Emendas Constitucionais, Leis, Decretos, Decretos-leis e Portarias, para a consecução destes objetivos: reduzir o tamanho do Estado (Estado mínimo), através das privatizações, e os investimentos na área social, da saúde e da Educação, procurando, assim, privatizar o Estado. A tese firma-se na perspectiva de que, na essência, as reformas visavam a uma redução brutal nos gastos do governo, como forma de gerar superávit para fazer face ao pagamento do serviço da dívida do país e, em particular, a dívida externa, com reflexos no ensino público, desajuste nas estruturas do país e um desinvestimento geral, com conseqüências indescritíveis. O estudo destaca, ainda, a opção do Estado pelo abandono do ensino superior público e gratuito, em prol de um modelo privatizante e de exclusão, descumprindo o que estabelecem os Artigos 6, 205 e 206 da Constituição de 1988. Essas características do modelo neoliberal adotado pelo país, que implantou a reforma educacional, têm afetado os princípios do ensino superior: **a pertinência, a eqüidade, a excelência e a autonomia.** Portanto, o resultado da investigação demonstra o descompasso entre o discurso oficial e a ausência de condições objetivas para manter e ampliar o ensino público e gratuito.

Palavras-chave: Ajuste estrutural, Ensino superior, Princípios negados, Neo-liberalismo, Globalização.

RESUMEN

La tesis es um estudio de la política educacional brasileña para el ensino superior, en un encenário de ajuste estructural y fiscal(neoliberalista), consecuencia de más una crisis del capital para su expansíón. Esa crisis se acentuó para el pais en mediados de la década de 90, con su adhesión a las politicas impuestas por las naciones desarrolladas,usando, como instrumentos, organismos internacionales durante la gestión del presidente Fernando Henrique Cardoso, cuando él abandono el modelo de Estado de Bem-estar(Bien-estar) social para implantar un Estado neol iberal. Tal hecho provocó el cambio para nuevos paradigmas, tiendo como justificativa la inclusión del pais en la globalización, lo que solo seria posible através de un ajuste en la economia . El estudio apuntó que, en los paises capitalistas, sobre todo los considerados subdesarrollados, las reformas acontecieron de forma brutal, provocando sérios trastornos, con el crecimiento de los índices de exclusión de um numero expresivo de la población. Así, a partir de esos presupuestos, analisamos las estratégias adoptadas, principalmente, por el gobierno Fernando Henrique Cardoso(FHC), atraves de Emiendas Constitucionales, Leyes, Decretos, Decretos-Leyes para la consecución de esos objetivos: reducir el tamaño del Estado atraves de las privatizaciones, y los invertimientos en el área social, de la salud y de la educación, buscando así, privatizar el Estado. La tesis se firma en la perspectiva de que, en la esencia, las reformas visavam una reducción brutal en los gastos del Estado, como forma de generar superávit para hacer rostro al pago del servicio de la deuda del pais y, en particular, la deuda externa, com reflejos en el ensino publico, desajuste en las estructuras del pais y un desinvertimiento general con consecuencias indescritibles.El estudio destaca, aún, la opción del Estado por el abandono del ensino superior publico y gratuito, en pro de un modelo privatizante y de exclusión, descumpriendo lo que establecen los Artigos 6,205 y 206 de la Contituición de 1988. Esas características del modelo neoliberal adoptados por el pais, que implantó la reforma educacional tienen afectado los princípios del ensino superior: la pertinência, la equidad, la excelência y la autonomia. Por lo tanto, el resultado de la investigación demuestra el descompaso entre el discurso oficial y la ausencia de condiciones objetivas para mantener y ampliar el ensino publico y gratuito.

Palavras-chave: Ajuste estrutural, Ensino superior, Princípios negados, Neo-liberalismo, Globalización.

ABSTRACT

This thesis is a study on the brazilian educational policy for the university teaching, in a scenery of fiscal and structural adjustment (neoliberalist), which is the consequence of one more capital crisis for its expansion. This crisis was intensified, in the country, in the middle of the 1990s, with its adhesion to the policies inflicted by the developed nations, using, as instruments, international organizations during the administration of the president Fernando Henrique Cardoso, when he abandoned the State Social Welfare model in order to implement a Neoliberal State. Such a fact caused the change for new paradigms, having as a justification the country´s inclusion in the globalization process, what would only be possible by means of an economy adjustment. The study pointed out that, in the capitalist countries, specially the ones which are considered underdeveloped, the reforms occurred in a very brutal way, provoking serious disturbances, with the growth of exclusion rates of a great number of the population. Thus, by means of these asumptions, we analysed the strategies adopted, mainly, by the Fernando Henrique Cardoso government, through Constitutional Amendments, Laws, Decrees, Law-Decrees and Administrative Directive, for the accomplishment of these objectives: lessen the State size (minimum State), through the privatization process, and the investments in the social, health and education areas, leading, thus, to privatize the State. The thesis is centered on the perspective that, in essence, the reforms aimed to a brutal reduction in the government´s expenses, as a way to generate surplus so that the country´s debt can be paid and, in particular, the external debt, with consequences for the public education, disadjustment in the country´s structures and a general lack of investiment, with indescribable results. The study still points out the State option for the neglect of the public and free university education in favor of a private and exclusion model, disobeying what the Articles 6, 205 and 206 determine in the 1998 Constitution. These characteristics of the neoliberal model adopted by the country which founded the educational reform, has affected the university education principles: **the pertinence, the equity, the excellence and the autonomy**. For this reason, the result of the investigation shows the disharmony between the official speech and the lack of objective conditions to maintain and enlarge the public and free education.

Key-words: Structural adjustment, University teaching, Denied principles, Neo-liberalism, Globalization.

GLOSSÁRIO DE SIGLAS

ADUFRGS - Associação de Docentes da Universidade Federal de Rio Grande do Sul
ALCA - Área de Livre Comércio das Américas
ANACEU – Associação Nacional de Centros Universitários
ANATEL – Agencia Nacional de Telecomunicações
ANDES – Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior
ANDES-SN - Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior – Sindicato Nacional
BANESPA – Banco do Estado de São Paulo
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BM – Banco Mundial
CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEFET – Centro Federal de Educação Tecnológica
CINTERFOR - Centro Interamericano de Investigação e Documentação sobre Formação Profissional .
CMN - Conselho Monetário Nacional
CNI – Confederação Nacional das Industrias.
CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CNE – Conselho Nacional de Educação
COUN/PR - Conselho Universitário da Universidade Federal do Paraná
COSIPA – Companhia Siderúrgica Paulista
CPA – Comitê de Política Aduaneira
CSN – Companhia Siderúrgica Nacional
CVRD – Companhia do Vale do Rio Doce
DASP – Departamento Administrativo do Serviço Publico
DIEESE - Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Sócio-econômicos
Enade - Exame Nacional de Desempenho de Estudantes
FEPASA – Ferrovia Paulista Sociedade Anônima
FGV – fundação Getulio Vargas
FIES - Financiamento Estudantil
FMI – Fundo Monetário Internacional.

GTPE – Grupo Trabalho de Política Educacional
HSBC - Hong-Kong Shangai Banking Corporation
IDD - Indicador de Diferença Entre os Desempenhos Observado e Esperado
IFES – Instituição Federal do Ensino Superior
INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IOF – Imposto sobre Operações Financeiras
MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
NGTs - Normas Gerais de Telecomunicações
OIT – Organização Internacional do Trabalho
OMC - Organização Mundial do Comércio.
OPEP - Organização dos Países Exportadores de Petróleo.
ORUS - Observatoire International des Réformes Universitaires
PDI - Plano de Desenvolvimento Institucional
PDRAE – Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PEA – População Economicamente Ativa
PIB – Produto Interno Bruto
PROEP – Programa de Expansão da Educação Profissional
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
PND – Programa Nacional de Desestatização Bancaria
PROER – Programa de Estimulo a Reestruturação e ao Sistema Financeiro Nacional
PROES – Programa de Incentivo a Redução da Presença do Estado na Atividade Econômica
PROUNI – Programa de Universidade para Todos
SAEB - Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
SAPRI - Structural Adjustment Participatory Review Initiative.
SAPRIN - Structural Adjustment Participatory Review International Network.
SINAES - Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
TELEBRAS – Sistema Brasileiro de Comunicações
TLCAN - Tratado de Livre Comércio da América do Norte
UNAM - Universidad Autônoma de México.
UNESCO - Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura
UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

LISTA DE TABELAS

LISTA DE GRÁFICOS E FOTOGRAFIA

SUMARIO

1 INTRODUÇÃO

A crise dos países capitalistas hegemônicos[1], que se inicia nos primeiros anos da década de setenta do Século XX, com a *crise do petróleo*, e perpassa os anos oitenta, leva economistas e líderes desses países a proporem estratégias políticas, econômicas e jurídicas orientadas a impor novos diagnósticos acerca da crise e a construir novos significados sociais que permitissem legitimar determinadas reformas neoliberais, como sendo as únicas a serem aplicadas no contexto de nossa sociedade. Concretiza-se o chamado *Consenso de Washington* que, de acordo com a análise de Fiori (2006, p.2), trata da

> condução da política econômica, sobretudo nos países periféricos, no mundo inteiro, mas, obviamente, de forma muito mais direta para os países da América Latina que, naquele momento, eram os mais endividados, situados embaixo da zona de hegemonia de supremacia norte-americana.

Cabe destacar algumas recomendações propostas pelo Consenso. Em primeiro lugar, os países *periféricos* deveriam buscar a estabilização econômica com uma política monetária rígida e austera, com cortes de salário dos funcionários públicos, demissões, corte das contribuições sociais, reforma da previdência social, etc. Em segundo lugar, era preciso desonerar fiscalmente o capital, para que pudesse aumentar sua competitividade no mercado internacional. Isso implicava a flexibilização dos mercados de trabalho, a diminuição da carga social com os trabalhadores e a diminuição dos salários. Em terceiro lugar, seria necessária a liberação do comércio, do investimento e do financiamento.

Para colocar em prática essas recomendações, era preciso efetivar reformas estruturais, tais como a Reforma do Estado, privatização das empresas em poder do Estado e a abertura comercial.

---

[1] Consideramos, principalmente, os Estados Unidos da América, Alemanha e a Inglaterra.

Os países periféricos foram pressionados pelos países desenvolvidos a fazer essas reformas, seja pelo caminho imposto pela renegociação da dívida externa, ou pelo caminho das condições impostas pelas agências internacionais para conseguir empréstimos[2]. Nesse sentido, é importante destacar que a América Latina, afastada do mercado financeiro internacional por sua dívida externa, só seria reintegrada se colocasse em prática esse conjunto de medidas. Deveria, assim, fazer um ajuste estrutural - apresentado à população como efeito da globalização mundial.

No Brasil, particularmente na década de noventa do século passado, esse ajuste teve efeitos impactantes no avanço do capital sobre o trabalho e na vida sóciopolítica, econômica e cultural da sociedade. Temos em conta que o governo brasileiro, aliado aos organismos internacionais, aplicou fielmente as idéias neoliberais à sociedade, repercutindo de forma incisiva sobre a educação, particularmente, no ensino superior público. Assim, a partir deste cenário, *argumentamos, nesta tese,* que esse ajuste estrutural *negou os princípios de eqüidade, pertinência, excelência e autonomia* da educação superior no Brasil.

Como docente da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) do Departamento de Economia, e participante de Comissões e Comitês para distribuição de recursos para projetos dessa universidade, tivemos nossa atenção atraída para a constante redução dos recursos públicos federais para aplicação no ensino superior público pelos governos brasileiros, durante a década de 90 do Século XX e início do XXI. Os governos apresentavam como pretexto, a escassez de recursos financeiros, entretanto, no olhar do pesquisador, a dependência do país às políticas financeiras de instituições supranacionais[3], de caráter neoliberal e os acordos e convênios derivados dessas políticas, que não permitem ao governo mobilidade de seus recursos, seriam, na essência, as reais motivações que explicariam o quadro que então se delineava. Para legalizar essa situação, observamos, ainda, a montagem, pelos governos, indiferente da sua opção ideológica, de um arcabouço jurídico constitucional.

O cenário acima delineado, aguçou o pesquisador para tentar desvelar o zelo para com essas políticas implementadas.

---

[2] Na linguagem econômica, essa transação (imposição) é denominada de reciprocidade.
[3] Banco Mundial (BM), Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização Mundial do Comércio (OMC).

Ao escolher como objeto de estudo da tese o ajuste estrutural e suas conseqüências na educação superior no Brasil e a análise da reforma do ensino superior levadas a termo pelos governos do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC)-1995-2002 e do primeiro governo de Luiz Inácio LULA da Silva, queremos expressar a nossa preocupação para com as políticas públicas na área do ensino público e gratuito, direito previsto na Constitucional brasileira.

Para tanto, utilizamos como estratégia metodológica a análise da legislação pertinente, os discursos oficiais, os projetos e programas de privatização e a reforma do Estado, implementados durante o governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC)-1995-2002. Dando seqüência ao estudo, em seguida, analisamos a Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB Lei Nº 9394/96), com ênfase no Ensino Superior e no Ensino Técnico. Por último, o Programa de Universidade para Todos – ProUni - e a Reforma do Ensino Superior do primeiro governo de Luís Inácio Lula da Silva, em discussão no Congresso Nacional. Portanto, a *questão* que se coloca é: quais foram os efeitos do impacto estrutural nos princípios da educação superior pública no Brasil?

Muito tem sido escrito sobre *ajuste estrutural* e a *falta de compromisso* do Estado brasileiro para com o *ensino superior público*; no entanto, desconheço trabalhos que investiguem o processo levado a termo, a partir de um cenário de ajuste estrutural realizado no país, que a nosso ver, afetou o ensino superior nos seus *princípios de eqüidade, pertinência, excelência e autonomia*. Considero de suma importância um trabalho que aborde essa questão. Do ponto de vista prático, permitirá não apenas conhecer os mecanismos utilizados para privatizar o ensino público, mas, também, para nortear ações que impeçam o avanço dessa privatização. Do ponto de vista teórico, permitirá aprofundar o conhecimento sobre os mecanismos e políticas, que utilizou e utiliza o estado neoliberal, para se afastar das suas responsabilidades não só sociais, mas constitucionais.

Acredito que a originalidade da pesquisa baseia-se na inexistência de um estudo desse tipo no Brasil, ou seja, na análise realizada no processo e não apenas no resultado das políticas educativas.

Para tentarmos responder à interpelação que nos propomos, o texto desta tese foi assim organizado em sete capítulos, acompanhados pelas Referências

Capítulo 1: esse capítulo contempla a Introdução, na qual procuramos apresentar os fios condutores que permitiram tecer a tese, dando ao leitor uma visão geral do que nos propomos a pesquisar e analisar, bem como, apresentamos sua distribuição nos sete capítulos.

No capítulo 2 tratamos do conceito de ajuste estrutural e suas conseqüências em nível mundial, considerando as políticas de abertura comercial e seu impacto no setor manufatureiro; a abertura do setor financeiro e seus efeitos na produção e na pequena empresa; o emprego, a reforma no mercado de trabalho e os efeitos sobre os trabalhadores; o impacto econômico e social dos programas de privatização e, por último, os efeitos das políticas de gastos públicos na educação.

No capítulo 3 analisamos o ajuste estrutural no Brasil, suas características e políticas implementadas: abertura comercial, privatização do setor de mineração, do setor financeiro e dos serviços de utilidade pública, concluindo com uma síntese do processo. Além disso, analisamos a Reforma do Estado e as conseqüências do ajuste sobre a desigualdade social e a pobreza. Para encerrar o capítulo 3, apresentamos um resumo do Brasil ajustado.

No capítulo 4 dirigimos nossa atenção: - ao ensino superior brasileiro; - à Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB Lei nº 9394/96), com ênfase no Ensino Superior e no Ensino Técnico; relacionando-os com a análise anterior de uma nação economicamente ajustada, no caso, o Brasil.

No capítulo 5, a partir do cenário da universidade, analisamos as instituições de ensino superior, principalmente, a universidade pública, usando como categoria de análise, os princípios da educação superior de equidade, pertinência excelência e autonomia.

No capítulo 6, ainda tendo como referência a análise dos princípios da educação superior de equidade, pertinência excelência e autonomia, analisamos a reforma da educação superior, a partir das origens e análise da reforma, tendo como ponto de referência a Reforma do Ensino Superior do governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003 – 2006), em discussão no Congresso Nacional, à luz dos princípios universais do ensino superior público e, ainda, o Programa Universidade para Todos – ProUni .

No capítulo 7: apresentamos as considerações finais

Assim, concluimos nosso estudo, sabedores da inconclusividade do tema, mas, também, ciente das suas possibilidades polêmicas, esperando contribuir para

dirimir dúvidas e no nível epistemológico elevar o debate tornando-o mais amplo e esclarecedor.

2 O AJUSTE ESTRUTURAL

Para efeito de entendimento do significado da palavra ajuste, recorremos ao Dicionário de Ferreira (2000). Assim, as acepções mais utilizadas são as seguintes: ajustamento, acordo, trato e combinação. A palavra adota, com freqüência, um conteúdo normativo, ou seja, ajustar algo que está desajustado, que não funciona bem. Assim, o ajuste se daria para remediar uma situação que não está sob controle.

Segundo Calcagno e Calcagno (1995), historicamente, *ajuste estrutural* fazia referência ao justo: ajustar seria conformar algo a alguma norma justa. No caso da economia, essa norma seria o equilíbrio dos mercados. Como podemos observar, em face da importância do equilíbrio dos mercados para o modelo econômico em debate - o neoliberalismo - precisamos definir alguns conceitos para não deixar dúvidas quanto ao sentido das palavras observadas no texto, de modo que a compreensão aconteça naturalmente no transcorrer da leitura. Assim, recorremos a autores da área econômica para dirimir as possíveis dúvidas, procurando apresentar de forma clara o que representa, ou melhor, o que significa equilíbrio dos mercados.

Partimos do entendimento do vocábulo mercado buscando situar o sentido que lhe cabe no texto. Palavra por demais conhecida que, com o passar do tempo, tem ampliado a abrangência do seu significado e que, no passado, simplesmente definia o local onde pessoas se encontravam para comprar, vender ou trocar mercadorias. Ou, ainda, podemos acrescentar que mercado tem como significado o local onde vendedores e compradores negociam bens com valor econômico na busca de suas satisfações. No texto, o local em evidência são todos os países que integram o mundo capitalista e, em particular, o mercado brasileiro.

Ao introduzir as palavras vendedores e compradores acima, estamos apresentando os elementos que encerram as forças do mercado. Ou melhor, aquelas que, segundo Samuelson (1971), compõem as forças do mercado, que são a oferta e a demanda por mercadorias. E é da fricção entre elas que se estabelece a dinâmica do mercado.

De acordo com levantamento realizado, constatamos que, em geral, os conceitos de equilíbrio de mercado encerram o mesmo significado, seguem a

mesma linha de raciocínio, não sofrendo mudanças quanto ao objetivo a que se quer chegar. Dentre outros, selecionamos: Samuelson (1971), Sandroni (1996), Wessels (1998) e Morgan (1979), para se expressarem sobre o assunto o que fazem com muita clareza, no sentido que nos interessa.

Sandroni (1996, p.144) mostra que o equilíbrio seria a condição hipotética do mercado, na qual a oferta é igual à procura". E mais, que essa condição hipotética "expressa a estabilidade do sistema de forças que atuam na circulação e na troca de mercadorias e títulos". Inferindo, afirma "Um sistema econômico é considerado em equilíbrio quando todas as variáveis permanecem imutáveis em determinado período".

Para Wessels (1998, p. 35), "ocorre um equilíbrio no Mercado quando não há tendência para uma variação de preço". Entretanto, para que Isso ocorra, o preço deve está em um patamar "em que a quantidade demandada é igual à quantidade ofertada". Sintetizando, "É só no preço de equilíbrio de mercado que os compradores adquirem a quantidade desejada, e os vendedores vendem a quantidade desejada que ninguém quer comprar ou vender mais ou menos".

Morgan (1979, p. 26) primeiro afirma que "uma situação de equilíbrio é de tal ordem que continuará invariável até que um novo elemento seja introduzido". Então, "um mercado está em equilíbrio quando a oferta é igual à demanda e não há qualquer tendência para que os preços se elevem ou baixem". Marx (1996), ao discutir sobre o valor da mercadoria no mercado, aponta que, no mesmo instante em que a oferta e a procura se equilibram e deixam, portanto, de atuar, o preço de uma mercadoria no mercado coincide com seu valor real, com o preço normal em torno do qual oscilam seus preços no mercado. Ou seja, o preço real seria então o preço de equilíbrio. Assim, feitas as devidas observações com relação ao equilíbrio dos mercados, segue a conceituação de ajuste estrutural.

Na história recente do Terceiro Mundo e, em particular, da América Latina, o sentido dado à palavra ajuste mudou. A crise dos países capitalistas hegemônicos, que se inicia nos primeiros anos da década de setenta, com a *crise do petróleo*, perpassando os anos oitenta, leva economistas e líderes desses países a revisarem as relações com as nações em desenvolvimento. Fiori (2006) considera esse o momento áureo da concretização do *Consenso de Washington*, referindo-se principalmente à condução da política econômica dos países em desenvolvimento e geopoliticamente integrante da zona de hegemonia de

supremacia norte-americana. Esses países eram também caracterizados pelo seu endividamento.

Quais eram as idéias do Consenso de Washington? Diversos autores exploram essa temática. Nesta tese, optamos pelos estudos levados a termo pelo já citado economista Fiori (2006), para quem o Consenso toma a seguinte direção:

Em primeiro lugar, os países *periféricos* deveriam buscar a estabilização econômica, e essa estabilização exigiria uma política monetária rígida e austera, com cortes de salário dos funcionários públicos[4], demissões, corte das contribuições sociais, reforma da previdência social etc.

Em segundo lugar, era preciso desonerar fiscalmente o capital, para que se pudesse aumentar sua competitividade no mercado internacional, desregulado e aberto. Assim, por exemplo, para que as pequenas empresas situadas nos países periféricos pudessem entrar nesse jogo, teriam que aumentar sua competitividade. Isso implicava uma desoneração fiscal, flexibilização dos mercados de trabalho, diminuição da carga social com os trabalhadores e diminuição dos salários.

Em terceiro lugar, era necessário desmontar radicalmente o modelo econômico anterior de crescimento industrial por substituição de importações e a liberação do comércio, do investimento e do financiamento. Percebemos que, na verdade, trata-se de uma política, de fato, de ajuste econômico, com impactos na redução dos benefícios das políticas sociais, conforme veremos mais adiante.

Para tanto, a materialização das idéias do Consenso de Washington exigia, entre outras, a realização de reformas estruturais, como a desregulamentação da economia, sobretudo do mercado financeiro e do trabalho. Requeria, também, a necessidade de implementar a privatização das empresas em poder do Estado, recomendando a abertura comercial (exportações e importações), e de garantir o direito de propriedade, particularmente, nas zonas de fronteira, isto é, nos serviços de propriedade intelectual.

Os países periféricos foram pressionados a fazer essas reformas, seja pelo caminho imposto pela renegociação da dívida externa, ou pelo caminho das condições impostas pelas agências internacionais para conseguir empréstimos (reciprocidade). Em particular, a América Latina, que havia sido afastada do

[4] Estudos realizados por José Álvaro Cardoso, Técnico do DIEESE (Santa Catarina), mostram a queda do poder aquisitivo dos funcionários públicos. Para ele, “um dado impressionante é o de aumento da pobreza entre os assalariados do setor público, especialmente em países como Argentina, Brasil, México, Venezuela e Paraguai” (CARDOSO, 2005, p. 2).

mercado financeiro internacional por sua dívida externa e só seria reintegrada se colocasse em prática todas essas medidas, devendo fazer esse ajuste estrutural.

Concordando com Fiori (2006), esse pacote foi uma tradução de idéias neoliberais que começaram a se desenvolver com a vitória dos conservadores na Inglaterra, com Margaret Thatcher, em 1979; nos Estados Unidos da América-EUA, com Ronald Reagan, em 1980, e em 1982, na Alemanha, com o primeiro ministro Helmut Kohl.

O que está por trás do Consenso de Washington? Poderíamos dizer, que trata-se de uma época em que venceu a matriz neoliberal. Segundo Fiori (2006), essa matriz neoliberal se formou entre 1968 e 1973, com a convergência de diversos fatos econômicos e políticos, que produziram uma verdadeira ruptura nos rumos da história sócio-econômica e política nos países de economia capitalista. Para exemplificar, podemos citar os movimentos estudantis e operários na França, em maio de 1968, e o fim do padrão ouro em relação ao dólar, expressando, assim, um marco na (re)produção do conhecimento no mundo contemporâneo.

No início da década de setenta, como nos referimos anteriormente, o mundo capitalista - particularmente os países hegemônicos - entra em crise, perde suas referências anteriores: um sistema de proteção social, solidariedade republicana e uma democracia com participação importante da sociedade civil e da sociedade política, com atuação dos partidos políticos. Na ótica neoliberal, o Estado de bem-estar ligado ao capitalismo do pós-guerra, predominantemente social democrata, com fortes nuanças antiliberais, foi considerado um dos grandes responsáveis por essa crise. Com o triunfo do neoliberalismo, características tais como eqüidade, crescimento e intervencionismo estatal são substituídas por liberdade de mercado, eficiência corporativa e desregulamentação da economia. Essas mudanças levam a uma ruptura do paradigma econômico então vigente, provocando alterações substanciais na formulação e condução de políticas para a sociedade.

Recordamos que as políticas predominantes no pós-guerra estavam fundamentadas no denominado Bem-estar social que, para Generalit de Catalunya[5] (apud PEREIRA, 1999), eram políticas estruturadas a partir de elementos econômicos em que a presença do Estado na sociedade se fazia marcante.

[5] "El Estado Del Bienestar", Generalit de Catalunya, 1996, p. 19.

Podemos citar essa presença pela intervenção do Estado nas forças do mercado, para proteger determinados grupos, pela geração de política de pleno emprego, imprescindível porque os salários dos cidadãos se percebem por meio do trabalho produtivo ou da aportação de capital e ainda pela institucionalização de redes de proteção social para cobrir necessidades a que, dificilmente, os salários normais poderiam satisfazer e a institucionalização de ajuda para os que não estão inseridos no mercado de trabalho.

Esping-Andersen[6] (1991 apud MILITÃO; FREITAS, 2006) conceitua o Estado de Bem-estar social, em conformidade com as teorias de desenvolvimento, como sendo aquele capaz de cumprir o seu papel no sentido de garantir o bem-estar social e básico dos cidadãos. Aproximando-se dessa linha de raciocínio, Cortina[7] (apud PEREIRA, 1999) mostra que o Estado do Bem–estar social, historicamente, recebe essa denominação por ser considerado aquele que melhor contribuiu para o reconhecimento da cidadania social de seus membros, principalmente em alguns países europeus. O cumprimento dos elementos dessa agenda, no período pós-guerra, na visão de Pereira (1999), extrapolou o perfil dos governos democráticos, transformando-os de governos provedores em democráticos gestores.

Ainda com referência à crise de 1973, podemos destacar alguns fatos que contribuíram para uma mudança na conjuntura do mundo ocidental, com destaque para o surgimento das revoluções políticas e sindicais européias, que marcaram o fim do pacto trabalhador-empresário. Na seqüência, citamos a derrota dos EUA, no Vietnã, gerando o questionamento da hegemonia militar dos EUA, a criação da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), que pôs em crise a hegemonia norte-americana pela independência na política de preços do petróleo. Nesse sentido, concordamos com Vasconcellos (1996, p. 200), ao observar que, naquele mesmo ano (1973), “os países membros da OPEP quadruplicaram o preço do barril de petróleo”.

É desse caldeirão político e econômico que, entre 1973 e 1980, a economia e a política mundial entraram em crise, gerando a histórica e conhecida instabilidade econômica. Os países mais ricos começaram a viver um longo período

---

6 Esping-Andersen. O Estado de Bem-Estar social. 1991.

7 CORTINA, Adela. “Ciudadamos Del mundo: hacia una teoria de la cidadania”, ciudadanía social. Del Estado del Bienestar al Estado de Justicia. 2ª ed. Madrid, Alianza Editorial, 1998, p. 66.

de recessão, ocorreu a desaceleração do crescimento econômico, o aumento da inflação, o desemprego e a redução dos gastos públicos de natureza social, dentre eles, os da área educacional. Essa situação explica a virada conservadora que aconteceu em nível mundial (1979-1982), particularmente, nos EUA, no âmbito político, o confronto com o mundo socialista, e no âmbito econômico-financeiro, a elevação das taxas de juros e a revalorização do dólar.

Esse *desequilíbrio* levou a uma *necessária* retomada da hegemonia norte-americana, mediante a criação de uma matriz neoliberal encabeçada por esse país e a Inglaterra, como forma de controle do mundo periférico. Para tal, urgia abrir os mercados, desregulamentar a economia e minimizar o Estado[8], dando concretude aos principais (já mencionados) objetivos do Consenso de Washington.

A esse respeito, Ianni (2001) argumenta que "é no contexto do globalismo que o liberalismo se transfigura em neoliberalismo". Para ele, a nova divisão transnacional do trabalho e da produção, a crescente transformação dos mercados nacionais em mercados regionais e em um mercado mundial, o desenvolvimento dos meios de comunicação, a formação de redes de informática, a expansão das corporações transnacionais e a emergência de organizações multilaterais constituem, no atual processo de globalização capitalista, formas de expansão das bases sociais e de polarizações de interesses que se expressam no neoliberalismo. A implementação dessas políticas provocou ajustes estruturais cujas conseqüências veremos a seguir.

2.1 CONSEQÜÊNCIAS DO AJUSTE ESTRUTURAL

A dimensão da violência das mudanças efetivadas, ou mesmo perseguidas por esse ajuste estrutural para o mundo capitalista, é extremamente complexa e de difícil aceitação. Algumas conseqüências podem ser mencionadas. A dívida externa dos países em desenvolvimento cresceu de menos de US$ 100 bilhões de dólares em 1970 para US$ 561,7 bilhões em 1980. Continuou

[8] Para Ianni (1986), o Estado é o esteio da sociedade civil posto que tende a ser o esteio da parte mais forte. O Estado é aquela instituição que monopoliza a violência da sociedade e que permeia as relações de produção e as relações sociais.

crescendo. Depois de estourar a crise advinda com as moratórias decretadas pelos países envolvidos, alcançando US$ 1.220,9 bilhões de dólares em 1990. Observamos que, apesar da forte queda nos empréstimos, pela desvalorização do dólar, a dívida cresceu, aumentando o valor do dólar em relação a outras moedas, e, por conseguinte, afetando os custos dos serviços da dívida (PNUD, 2005).

Nesse cenário, percebemos que a transferência de recursos para os países em desenvolvimento foi negativa. Em outras palavras, o aporte de capital novo foi menor que a saída, pelo pagamento de juros e, em alguns casos, pelo refinanciamento do capital existente. De acordo com os dados do PNUD, entre 1985 e 1990, a transferência de recursos dos países pobres aos mais ricos foi de aproximadamente US$ 37,6 bilhões de dólares anuais. Em 1996, a dívida externa pública, nos 40 países mais pobres do mundo, representava mais de quatro vezes os ganhos anuais de suas exportações. Com esses dados, podemos verificar a dificuldade desses países para saldar a sua dívida externa pública mediante o ganho com as exportações.

O crescimento econômico dos países periféricos nos anos 1990 foi ruim e, como observamos, foi pior em relação à década de 1980. Apesar de variações isoladas, cerca de 550 milhões de trabalhadores desses países vivem com menos de US$ 1 dólar por dia, aproximadamente, R$ 70,00 por mês, representando 20% da força total de trabalho mundial. Diante dessa situação, é corrente a crítica de que os gastos sociais públicos diminuíram, os salários foram reduzidos, os direitos trabalhistas restringidos, a distribuição de renda deteriorou-se, e o desemprego chegou a cifras alarmantes. Na América Latina, em 1980, existiam 136 milhões de pessoas em situação de pobreza, aumentando em 1997 para 204 milhões (PNUD, 2005).

Com essa configuração, o projeto neoliberal foi implementado. No entanto, os países hegemônicos não conseguiram que a economia voltasse a crescer. A produtividade não mais aumentou como anteriormente, e os salários nunca mais recuperaram o desempenho que desfrutavam na participação da riqueza desses países.

Essa análise é confirmada a partir da situação de alguns países latino-americanos[9] (Argentina, Brasil, Chile, México, Venezuela) e países considerados centrais, a exemplo da Alemanha, dos Estados Unidos da América (EUA) e da Inglaterra. Esses países de alguma forma, apresentam estreita relação no seu grau de desenvolvimento. De um lado, os países latino-americanos, provedores de produtos primários para o primeiro mundo; de outro, os países hegemônicos, classificados como centrais, que, de alguma forma, são responsáveis pela pressão direta ou indireta para a implantação do modelo econômico neoliberal em todo o mundo capitalista.

As conseqüências do ajuste para esses países, nas duas últimas décadas do Século XX e início do Século XXI, podem ser observadas nos indicadores *dívida externa* e *taxa de desemprego*, conforme mostra a Tabela que segue.

Tabela 2.1 - Dívida externa e taxa de desemprego de alguns países

PAÍSES	DÍVIDA EXTERNA (Bilhões de dólares)			TAXA DE DESEMPREGO		
	1980	1990	2003	1975	1990	2000
Argentina	27,1	62,2	166,2	2,3	7,3	15,0
Brasil	71,5	120,1	235,4	1,8	3,7	9,6
Chile	12,1	19,2	43,2	14,7	5,7	8,3
México	57,4	104,4	140,1	2,5	2,2	1,6
Venezuela	29,3	33,2	34,9	6,5	10,4	13,9
EUA	909,0	3.206,3	6.760,1	5,5	5,6	4,1
Alemanha	sd	20,6(1)	sd	sd	6,6	7,9
Inglaterra (2)	214,3	812,8	3.073,0	sd	6,8	5,5

Fonte: Lorival Sant'Anna – taxa de desemprego – Artigo "A vida no olho da crise" - acesso: 05.11.2005
(1) Dados referentes a 1986. (2) Os dados referentes à dívida externa da Inglaterra estão expressos em libra esterlina.

9 Por terem um alto valor do Produto Interno Bruto (PIB), pelo valor da sua dívida externa, tamanho da sua população, e por estarem vivenciando experiências neoliberais, são classificados como de economia periférica.

Conforme observamos, em relação à dívida externa, no período do ajuste (1980-2003), os países latino-americanos ficaram em uma situação difícil. A implantação do ajuste estrutural objetivava o controle da dívida externa dos países e, no entanto, o resultado foi inverso. Podemos, por exemplo, citar o caso da Argentina, que apresentou um crescimento da dívida num percentual de 613%, ou seja, cinco vezes acima do patamar anterior. O Brasil, apesar de ter iniciado o ajuste em uma segunda fase, apresentou, para o período, um crescimento da dívida externa acima de 229%, portanto, crescendo mais de uma vez.

Com relação ao Chile, considerado o primeiro país latino-americano em desenvolvimento a adotar a política do 'ajuste estrutural', a trajetória da dívida não foi diferente, expressando um aumento de 357%. A dívida externa do México, também considerado um dos primeiros a aderir ao ajuste estrutural, atingiu um crescimento de 244%. O menor crescimento da dívida externa pode ser visto na Venezuela, alcançando o percentual de 119%. Assim, passados 20 anos, os ajustes feitos para diminuir a dependência econômica dos países considerados em desenvolvimento ficaram mais dependentes e mais endividados.

Ainda de acordo com os dados da tabela acima, podemos ter uma visão das conseqüências dos países que mais pagaram dívidas e dos que pagaram dividendos. Ao considerar que o pagamento do serviço (principal mais juros) da dívida externa dos países da América Latina se transformou em aplicação de dólares nos países desenvolvidos - que eram os credores - os primeiros, na realidade, foram os que mais sofreram o impacto do ajuste, ou seja, a prioridade no pagamento da dívida externa interrompeu a política de investimento e de crescimento dos países latino-americanos. É importante reafirmar que na implantação de medidas do ajuste fiscal nos países - apesar de não ter sido deflagrada a um só tempo, pois, em alguns países como no Brasil, só aconteceu anos depois - os resultados também foram semelhantes, gerando, de acordo com Soares (2000), custos sociais.

Os países de centro que só pagaram dividendos expressaram uma situação, no mínimo, curiosa, pois receberam recursos do pagamento da dívida externa dos países devedores e, no entanto, apresentaram crescimento de suas dívidas em patamares elevados. A dívida dos Estados Unidos da América (EUA),

de acordo com os dados da tabela, cresceu em mais de 743%, e a da Alemanha e da Inglaterra, 1.434% .

Continuando com a análise da tabela 2.1, em relação à taxa de desemprego, podemos observar que os países pesquisados apresentaram situações que deixam dúvidas quanto à eficácia do receituário neoliberal. Com exceção do México, que exibiu no ano 2000 uma queda no nível do desemprego, os demais países da América Latina (AL) sofreram um aumento no referido índice. De acordo com alguns pesquisadores[10], isso era de se esperar, pois o superávit fiscal gerado tinha por finalidade o pagamento da dívida externa dos países. Dos latino-americanos acima pesquisados, destacam-se a Argentina e o Brasil que, entre 1990 e 2000, vivenciaram um crescimento de 100% na sua taxa do desemprego, o que contribuiu de forma decisiva para o dilaceramento do tecido social.

Entre os países de centro, a Alemanha, conforme podemos observar, teve um comportamento que destoou dos demais, já que apresentou crescimento no índice de desemprego, deixando transparecer que a sua economia estava atravessando uma fase recessiva.

Com relação à última década do Século XX, de acordo com os índices expostos, é possível observar que todos os países selecionados tiveram um desempenho sócio-econômico pífio. Isso permite aferir que as medidas postas em prática pelos organismos supranacionais não corrigiram as distorções do ajuste estrutural. Nos próprios países do centro, existem vozes destoantes[11] das políticas indicadas pelo FMI e outras instituições do gênero.

As conseqüências do ajuste nos países citados no parágrafo anterior, nas duas últimas décadas do Século XX, são apresentadas na Tabela 1.2., mediante os Índices Salariais e a Concentração de Renda, tomando por base o ano de 1980. Esses indicadores são importantes por apresentarem a face dos ajustes no mercado econômico dos referidos países.

---

[10] Fiori, (1996), Tavares (1999), Ianni (2000; 2001; 2002) e outros.
[11] Joseph Stiglitz, (Nobel de Economia/2001), ex-vice-presidente e economista-chefe do Banco Mundial – BM - e Michel Camdessus, ex-diretor do FMI.

Tabela 2.2 – Índices salariais e concentração de renda de alguns países

PAÍSES	ÍNDICES SALARIAIS			CONCENTRAÇÃO DE RENDA % CONSUMO DOS 10% + RICOS)		
	1980	1990	2000	1980(1)	1990(1)	2000
Argentina	100	75	77,4	s/d	s/d	38,9
Brasil	100	96,7	128,8	47,8	51,3	46,7(1)
Chile	100	105,8	155,5	s/d	s/d	47,1
México	100	59,6	59,5	s/d	39,5	43,1
Venezuela	100	57,1	48,1	s/d	s/d	36,3
EUA	s/d	s/d	s/d	s/d	25,0	29,9
Alemanha	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	22,1
Inglaterra	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	28,5

Fonte: Vasconcellos (1996, p. 65-66)

Apoiados na análise de Vasconcellos; Gremaud e Toneto Junior (1996), sobre o comportamento da Argentina, do Brasil, Chile, México e da Venezuela, no período de 1980 até o ano 2000, escudados em dados do Banco Mundial (BM), observamos que, principalmente na Argentina, no México e na Venezuela, as medidas adotadas para o ajuste fiscal não corresponderam ao que foi prometido pelas instituições financeiras supranacionais. Para esses países, isso representou uma contração salarial, tendo como conseqüência a redução do poder de compra da população e o correspondente encolhimento do mercado nacional.

Com relação ao Brasil, podemos observar que o índice salarial teve uma queda entre 1980 e 1990 e uma melhora na última década. Isso pode ser explicado pela organização e consolidação dos sindicatos de trabalhadores. O Chile, entre países sul-americanos, foi o único que teve um desempenho favorável no percentual de crescimento dos salários, destacando-se o ano de 2000, com 55,5% sobre o ano base (1980).

Segundo Pennaforte (2002), a concentração de renda aumentou na Argentina durante o período do Presidente Menem. Em 1974, os 20% (vinte por cento) mais pobres detinham 6,7% (seis vírgula sete por cento) da renda nacional e, em agosto de 1998, apenas 4,2% (quatro vírgula dois por cento). Em relação aos

estratos mais ricos, os 20% (vinte por cento) mais aquinhoados passaram de 43,7% (quarenta e três vírgula sete por cento) para 53,2% (cinqüenta e três vírgula dois por cento) no período. Dessa forma, a concentração de renda argentina ficou acima da média latino-americana que, em 1998, correspondia a 52,9% (cinqüenta e dois vírgula nove por cento). Em 1990, a concentração de renda desse país, medida pelo índice GINI[12], em ordem crescente de zero a dez, era de 0,4243, subindo, em 1999, para 0,4593. A distância média da distribuição de renda entre a camada mais pobre e a mais rica aumentou 57% (cinqüenta e sete por cento) (2002).

De acordo com o exposto, entendemos que o ajuste estrutural implementado pelo modelo econômico neoliberal, nos países em desenvolvimento, foi um fracasso. Não contribuiu para melhorar a situação financeira dos países hegemônicos, aumentou a dívida externa e contribuiu para o agravamento das condições de vida nos países em desenvolvimento. No setor educacional, tal fracasso é percebido pela falta de recursos públicos para investimentos[13], particularmente nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), pelo descaso para com o salário dos seus servidores[14], pela instituição do sistema de cotas para a educação superior e pelo crescente processo de terceirização dos serviços nas IFES.

A implementação dessa política de ajuste estrutural e financeiro, na visão de Rodrik (2002b), é considerada crítica e preocupante. Rodrik (2002b, p.277) assevera que, “após mais de duas décadas de aplicação de uma política econômica neoliberal no mundo em desenvolvimento, estamos em condições de formar um juízo inequívoco sobre seu histórico: o quadro não é bonito”. Considerando, em primeiro lugar, o crescimento econômico na América Latina, apenas três países cresceram mais depressa durante os anos noventa do que no período de 1950-1980. Um deles foi a Argentina, atualmente tentando se recuperar de uma grave crise econômica dos últimos cinco anos. O segundo foi o Uruguai, que também enfrentou graves problemas econômicos. Apenas o Chile resistiu, sob os efeitos de uma brutal repressão pela ditadura militar, que aplanou o terreno para que as novas políticas neoliberais fossem postas em prática. Como podemos

[12] Indice que mede o grau de desigualdade na distribuição de indivíduos segundo a renda domiciliar per capita. Seu valor varia de 0 a 1. Zero, quando não há desigualdade(a renda de todos os indivíduos tem o mesmo valor) e 1, quando a desigualdade é máxima(apenas um detém toda a renda da sociedade, e a renda de todos os outros indivíduos é nula).
[13] Até mesmo para manutenção dos investimentos já realizados.
[14] Docentes e funcionários

observar, em geral esse crescimento tem sido acompanhado por um agravamento das desigualdades de renda e por uma profunda insegurança econômica.

Neste momento, pode parecer redundante ampliar a discussão sobre a conjuntura na qual as mudanças estão acontecendo. Porém não poderíamos deixar de ressaltar a avaliação participativa multinacional, realizada em 1997 pela Red Internacional de la Sociedad Civil. A referida avaliação contou com a participação de sindicatos, associações e de pesquisadores que trabalharam para documentar e interpretar os conhecimentos e as experiências da sociedade civil, relacionadas com o impacto das políticas de ajuste estrutural em suas vidas. O documento apresenta os resultados de um processo de quatro anos (1997-2001) de consulta e investigação em dez países de quatro continentes: Equador, El Salvador, México, Bangladesh, Filipinas, Ghana, Mali, Uganda, Zimbabwe e Hungria. Ao final, recomenda um exame conjunto entre devedores/credores, das políticas de ajuste estrutural posto em prática no mundo capitalista.

A importância desse documento advém do fato de ser a SAPRIN uma rede mundial da sociedade civil oriunda da Structural Adjustment Participatory Review Initiative (SAPRI). Esse organismo, sediado em Washington, DC, nos Estados Unidos de América, foi criado em 1997, por iniciativa de Jim Wolfensohn, presidente do Banco Mundial (BM), na época, como um esforço tripartite de organizações da sociedade civil, governos e o próprio BM. Essa reunião objetivava, entre outros objetivos, revisar os programas de ajuste estrutural e discutir novas políticas de desenvolvimento.

2.1.1- Políticas de abertura comercial e seu impacto no setor manufatureiro

De acordo com o estudo da SAPRIN (Structural Adjustment Participatory Review International Network, 2005), a reforma da política de comércio foi um elemento-chave no pacote do ajuste estrutural, com o objetivo de facilitar a ampliação das exportações, gerando divisas para o país. Essa política deveria modernizar e eliminar os entraves que tornavam o comércio exportador lento e de

alto custo, se comparado com o comércio de outros países[15] no mesmo nível de desenvolvimento dos países pesquisados. Nesse aspecto, lembramos as críticas feitas pela Confederação Nacional das Indústrias do Brasil (CNI), em relação aos altos custos operacionais de portos, aeroportos e transportes brasileiros usados para exportar - o denominado *Custo Brasil*.

Vale ressaltar outro aspecto da reforma que diz respeito à perda de apoio, principalmente financeiro, às empresas cuja produção estava voltada para o mercado interno. Tal iniciativa tinha por objetivo a retirada do mercado de empresas sem competência para concorrer, seja por elevados custos de produção, baixa tecnologia, ou por produção de bens de pouca aceitação no mercado, eliminando, assim, as empresas que constantemente recorriam às instituições de crédito para cobrir seus déficits. Esse procedimento, na visão de técnicos, é percebido como forma de reduzir investimentos para a exportação de produtos mais nobres. Para esse fim, as restrições quantitativas nos artigos importados foram reduzidas, e uma política flexível de taxa de câmbio tem sido posta em ação.

Com a prática da política de flexibilização da taxa de câmbio sem a criação de salvaguardas para as empresas locais, a reforma comercial, cujo cerne era a abertura para o comércio exterior, teve como conseqüência situações insustentáveis na maioria dos países em que estava realizando as reformas, fato observado também pelos pesquisadores da SAPRIN (Structural Adjustment Participatory Review International Network, 2005). Entre as situações criadas, podemos citar a possibilidade dada para que as importações superassem as exportações de forma contínua, o que vai à contramão do seu objetivo de criar condições de auto-sustentação para as empresas, inclusive as brasileiras.

Tal conjuntura levou à falência empresas locais, pela perda de competitividade frente às importações, implicando significativa pressão nos índices do desemprego em setores importantes da economia, principalmente os setores que mais utilizam mão-de-obra e tecnologias ditas *ultrapassadas*. Outra conseqüência da política de abertura comercial incidiu nos ganhos obtidos pelo crescimento das exportações, que se concentram nas companhias transnacionais, geralmente com baixa densidade de mão-de-obra e alta tecnologia. Esse quadro, seguramente, agitou, ainda mais, o mercado de trabalho já em baixa, agravando-se

---

[15] Índia, Corea, China e outros.

com a abertura do setor financeiro, que também trouxe conseqüências para diversos setores da economia e da sociedade.

2.1.2 - A abertura do setor financeiro e seus efeitos na produção e na pequena empresa

O relatório da SAPRIN (STRUCTURAL ADJUSTMENT PARTICIPATORY REVIEW INTERNATIONAL NETWORK, 2005) aponta que, dos dez países estudados - Bangladesh, Equador, São Salvador e Zimbabwe; a liberalização financeira foi parte integrante da política de Ajuste Estrutural. A troca do sistema de administração financeira feita pelo Estado por um atrelado ao mercado foi motivada pelo fracasso das políticas financeiras anteriores. Uma das estratégias utilizadas pelo BM para realizar as mudanças de ajuste concentrava-se na liberalização das taxas de juros e na reestruturação do setor financeiro. O documento da SAPRIN (STRUCTURAL ADJUSTMENT PARTICIPATORY REVIEW INTERNATIONAL NETWORK, 2005, p.7) é categórico: "o Banco Mundial incluiu a liberalização das taxas de juros, removeu as barreiras de entrada aos mercados financeiros, eliminou os empréstimos dirigidos, reestruturou o setor financeiro e adotou medidas para aumentar sua supervisão".

Assim, podemos observar, nos países aqui destacados, que a reforma do setor financeiro demonstrou ser um processo míope que enfocou, principalmente, a liberalização das taxas de juros, conta de capital, enquanto debilitava ao desmantelar as regulações e os controles existentes. O que se percebe é que a reforma estrutural, na realidade, beneficiou somente as elites privadas, as quais, na busca para incrementar seus ganhos, transformaram-se principalmente em monopólios. Como resultado dessa política, a liberalização posta não tem surtido os efeitos esperados em termos de crescimento e estabilidade econômica para os países mencionados. Pelo contrário, a política de abertura financeira reforçou as debilidades estruturais da economia nacional.

Ainda recorrendo aos estudos realizados pela SAPRIN (STRUCTURAL ADJUSTMENT PARTICIPATORY REVIEW INTERNATIONAL NETWORK, 2005), percebemos as evidentes conseqüências dessa política. A reforma financeira não

melhorou a eficiência da economia, muito menos deu a estabilidade de que a macroeconomia precisava, fragilizando, dessa forma, as estruturas das economias nacionais. A liberalização do setor financeiro, na verdade, contribuiu para a exclusão social e para a desestabilização política dos países, conforme mostra a pesquisa.

A concentração dos ativos é outra conseqüência a ser destacada. A maior parte dos empréstimos foram para os poucos agentes econômicos poderosos, em detrimento do desenvolvimento das pequenas e médias empresas e das economias rurais. A concentração dos ativos gerou também o aumento das iniqüidades existentes, já que as altas taxas de juros e as dificuldades em cumprir com as exigências dos agentes financeiros impedem essas empresas de obterem empréstimos. Depreendemos que, na prática, as reformas têm promovido a especulação de curto prazo, o investimento em atividades não produtivas e a exacerbação do crédito ao consumo. A nosso ver, têm facilitado a busca pelos lucros rápidos e ajudado a canalizar os recursos para fora do setor produtivo. De forma que a liberalização das taxas de juros tem contribuído para as crises econômicas e incrementado a vulnerabilidade aos choques econômicos externos, acentuando as debilidades estruturais dos sistemas econômicos nacionais.

É fato que a eliminação dos controles públicos e o processo de privatização da economia têm debilitado o Estado Nacional. No modelo econômico anterior de Bem-estar social, o Estado tentava controlar e regular as forças do mercado. Atualmente, os objetivos ligam-se às facilidades e aos serviços para o capital. Observamos que o Estado Nacional perdeu a sua capacidade de resolver crises econômicas, políticas ou sociais e a capacidade de assegurar condições econômicas à população. Não queremos dizer que o Estado está desaparecendo, mas desejamos enfatizar a sua nova configuração, mediante principalmente as mudanças impostas pelas *regras do jogo*. O mercado precisa do Estado para realizar as funções, podendo escolher um Estado que ofereça as melhores facilidades e que preste os melhores serviços.

Como afirma Lausen (1996), temos um Estado que abandona o controle e a regulação da economia, passando a controlar e regular o homem. Em síntese, antes, o Estado, representava o cidadão, protegia seus direitos; hoje, representa o capitalista frente ao cidadão.

2.1.3 - Emprego, reforma no mercado de trabalho, e os trabalhadores

As políticas de ajuste estrutural – a privatização, a abertura comercial e a liberalização do setor financeiro – sem dúvida afetaram amplamente o emprego em todos os países, gerando o chamado desemprego estrutural[16]. As estratégias políticas de liberalização do mercado não se preocuparam em enfrentar os problemas do emprego nem em mudar as diretrizes oficiais sobre as relações patrão/empregado. Não se percebia a inclusão de estratégias explícitas para fomentar a geração de mais empregos, produzindo nesse campo efeitos adversos. Por exemplo, as mudanças nas normas de contratação/demissão de empregados e a organização de sindicatos destinados a *flexibilizar* esse mercado de trabalho, na verdade, deixavam o trabalhador cada vez mais vulnerável ao mercado.

As reformas vêm tratando o mercado de trabalho como um mercado de bens de consumo, que necessita liberalizar-se para poder otimizar sua operacionalização, lesando, particularmente, o trabalhador, nos seus direitos sociais. Com os salários reduzidos mediante a lei da oferta e da procura, supunha-se que o país adquiriria mais competitividade e atrairia investimentos em razão dos baixos custos da mão-de-obra. No entanto, a competitividade, em face desse parâmetro, somente pode ser de curto prazo e tênue, pois os custos da mão-de-obra podem ser reduzidos a qualquer tempo em outro lugar. Além do mais, compreendemos que essa política provoca um agravamento das condições de trabalho e de vida dos trabalhadores, perda da capacidade coletiva para defender os direitos trabalhistas, redução na renda familiar, portanto, reduzindo o poder aquisitivo e a demanda de bens locais.

Como já vimos, os níveis de emprego têm piorado. Não se têm gerado novos empregos para satisfazer a demanda da população economicamente ativa – PEA - para ingressar no mercado de trabalho. Essa ausência de políticas de geração de empregos tem provocado uma sensível redução de vagas nos setores econômicos que contemplam os empregados de baixo e médio salário. Além disso, a concentração do crescimento da produção orientada para exportação contribui para os baixos níveis de geração de emprego, visto que esse setor tem pouco a ver

[16] Considerado aquele que decorre de uma mudança na estrutura da economia.

com a economia doméstica, pressionando a manutenção de baixos salários. Oliveira (1978), em sua obra *Elegia para uma Re(li)gião*, já nos advertia para a existência de uma economia dual no limiar do ajuste estrutural: uma, voltada para exportação, e outra, de subsistência.

Voltando aos estudos da SAPRIN (STRUCTURAL ADJUSTMENT PARTICIPATORY REVIEW INTERNATIONAL NETWORK, 2005), eles mostram que a participação dos salários no Produto Interno Bruto-PIB - tem decrescido, enquanto que a participação dos lucros se tem incrementado significativamente durante o período das reformas. Tanto aumenta o número de trabalhadores em condições de emprego precário, sem nenhuma contribuição previdenciária, quanto se observa o crescimento vertiginoso do subemprego. Os grupos de renda mais baixa são aqueles que tendem a experimentar um incremento maior no desemprego e uma deteriorização sensível nos seus salários. Essa situação, caracterizada pela redução do poder de compra e a concentração de renda, é observada em todos os países estudados.

O emprego está cada vez mais precário. A flexibilização vem sendo aplicada no mercado de trabalho sem um estudo mais profundo sobre o seu impacto para o trabalhador. Os empregadores estão usando de medidas que lhes permitem contratar e despedir os trabalhadores a um menor custo possível e com um mínimo de responsabilidade social. Existe uma oferta de mão-de-obra superior à demanda, principalmente nos setores intensivos em mão-de-obra desqualificada, ou de pouca qualificação, o que se reflete nos baixos salários oferecidos pelos empregadores quando da sua contratação. Nos países estudados pelo SAPRIN (STRUCTURAL ADJUSTMENT PARTICIPATORY REVIEW INTERNATIONAL NETWORK, 2005), não foi observado caso em que a situação dos trabalhadores tenha melhorado, ou mesmo tivesse participado das tomadas de decisão. Igualmente não foi constatada melhoria salarial atrelada a aumento de produtividade. O estudo mostrou que, na realidade, o trabalhador está preocupado em não perder o emprego, pois existe um exército de reserva disponível que pode ocupar a sua vaga, na maioria das vezes, até com menor salário. Como conseqüência, depreendemos que, sob essa pressão, o trabalhador abre mão de seus direitos para manter o seu emprego, enfraquecendo a sua organização sindical.

As reformas permitem que os empresários tenham maior flexibilidade em estabelecer as condições de emprego. Essa flexibilidade vem se refletindo, por exemplo, em um número considerável de trabalhadores horistas e com contrato que permita um número maior de funções de trabalho. A redução dos níveis salariais e de direitos do trabalho tem sido outra maneira para baixar os custos diretos do trabalho. As mulheres, por exemplo, são as que mais sofrem, por não serem contratadas se estiverem grávidas. Se contratadas, têm que aceitar um acordo para serem demitidas, o que implica perdas de direitos sociais.

Como resposta à redução da renda familiar dos principais assalariados da casa (lar), os trabalhadores recorrem ao incremento do trabalho das crianças e dos velhos como forma de complementação. No Equador, por exemplo, documenta-se também um aumento no número de horas trabalhadas por semana. Essas estratégias de sobrevivência da família provocam deterioração na qualidade de vida, impactando negativamente na educação. Como se percebe o impacto econômico dos programas de privatização tende a acentuar os baixos índices do desenvolvimento social e educacional.

2.1.4 O impacto econômico e social dos programas de privatização

Historicamente, a importância do Estado proprietário se tem baseado na necessidade que esse Poder tem de controlar setores estratégicos, proporcionar serviços essenciais, fortalecer o crescimento econômico interno e assegurar os investimentos-chaves que o setor privado não podia ou não estava disposto a realizar.

Ao longo das últimas duas décadas, muitos países vêm experimentando crises fiscais e grandes dívidas externas. Nesse cenário, as empresas e os serviços estatais têm sido considerados cada vez mais ineficientes, constituindo-se um obstáculo à livre concorrência e ao crescimento liderado pelo setor privado.

A privatização tem sido indiscriminadamente promovida como política que se propõe a melhorar o desempenho econômico do país e, assim, melhorar a posição fiscal do governo. A sua importância no ajuste estrutural pode ser vista como uma condicionante para os empréstimos do Banco Mundial e do Fundo

Monetário Internacional (FMI), sem importar a efetividade das empresas estatais em um dado país. Constatamos que, nos serviços públicos, a privatização não contribuiu para o oferecimento de serviços de qualidade a preços acessíveis. Ao contrário, observamos, tanto no Brasil quanto em outros países, a piora desses serviços.

As medidas de privatização, até então adotadas, exacerbaram a iniqüidade dos serviços prestados à população. No tocante à economia e ao mercado, podemos dizer também que essas políticas, tão alardeadas pelos governos e organismos supranacionais, não contribuíram para a eficiência macroeconômica.

Podemos resumir os resultados gerais dessa política, no Brasil, da seguinte forma:

- o incremento nas tarifas dos serviços públicos, depois da sua privatização, gerou maiores dificuldades para os setores pobres e de baixa renda da sociedade. No caso do Brasil, as tarifas telefônicas e de eletricidade tiveram um aumento significativo;
- os benefícios fiscais da privatização têm sido, pelo menos em parte, derivados da eliminação dos subsídios que antes permitiam que os pobres tivessem acesso aos serviços. Em alguns casos, os subsídios estatais se mantiveram para assegurar a oferta de serviços aos pobres e à população de áreas remotas. Esses benefícios fiscais seriam eliminados mediante o fim do controle e da administração do governo;
- no caso das companhias de serviços, o que se viu não foi um incremento na sua eficiência. Essa não foi a raiz de uma melhoria das suas operações, mas sim, a relação entre receitas e custos se incrementou como resultado dos incrementos da tarifa, facilitados pelo Estado de monopólio virtual e os mecanismos débeis de regulamentação governamental;
- a privatização tem posto os serviços estratégicos sob o domínio estrangeiro. A maioria dos ativos privatizados nos países estudados é comprado por companhias estrangeiras, algumas delas empresas públicas. Como resultado, a provisão de serviços, tais como energia elétrica, água e telecomunicação, nesses países, agora respondem ao interesse do capital estrangeiro em lugar de responder às necessidades nacionais e/ou locais;

- piora na distribuição de renda devido ao fato de que grande quantidade de trabalhadores com baixo nível de qualificação e de pouca renda são os primeiros despedidos. Esse procedimento é, particularmente, prejudicial a grupos minoritários e às mulheres, os quais tendem a precisar de habilidades especializadas. Os programas de capacitação e similares existentes eram ineficientes e insuficientes para resolver os problemas dos novos desempregados. Os novos empregos gerados pelas empresas privatizadas tendem a ser melhor remunerados, no entanto, exigindo níveis mais altos de qualificação;
- os processos de privatização precisam de mais transparência. Os governos freqüentemente têm feito uma péssima administração dos programas de privatização sem envolver os trabalhadores no grupo de cidadãos que cuidam desses processos; além do mais, os mecanismos regulatórios têm sido ineficientes para assegurar uma supervisão adequada.

Nos países estudados pela SAPRIN, os contribuintes são despojados de seus ativos, e os governos não vêem a receita no nível de dinheiro antecipado com a venda das empresas porque muitas foram desvalorizadas, diga-se de passagem, por ele próprio (governo). Além do mais, a esperada criação de uma forte classe média proprietária não vem ocorrendo. No geral, a riqueza se concentra, ainda mais, em pequenos grupos.

2.1.5 O ajuste estrutural, a pobreza e a desigualdade

As políticas de ajuste estrutural, formuladas para incrementar a competitividade e estimular o investimento mediante a reestruturação e abertura apressada das economias nacionais, também tinham como propósito reduzir a pobreza mediante o crescimento e desenvolvimento. No entanto, a maior eficiência e competitividade que poderia ter sido alcançada em razão das medidas adotadas (abertura comercial, liberalização do setor financeiro, privatizações, reformas do mercado de trabalho, do setor agropecuário, do setor mineiro e dos gastos públicos), na maioria dos países, não se materializou.

Nos países pesquisados pela SAPRIN (STRUCTURAL ADJUSTMENT PARTICIPATORY REVIEW INTERNATIONAL NETWORK, 2005), as reformas

simplesmente têm aumentado as margens de lucro das instituições credoras. A privatização dos serviços públicos não logra incrementar a competência e, no geral, resulta em aumentos nas tarifas. As reformas que baixaram ou congelaram os salários mantendo-os sem aumento não geraram o incremento e os empregos projetados.

Conforme anunciamos, separadamente e em conjunto, essas medidas de ajuste acarretavam altos custos sociais. As reformas setoriais e em áreas tais como a agricultura e a mineração, assim como a flexibilização do mercado de trabalho vêm debilitando as condições de trabalho e de emprego, causando outras desarticulações sociais que resultam na migração extensiva. As reformas do setor financeiro e a eliminação precipitada das barreiras à importação sufocam os pequenos e médios produtores e corroem as economias e o tecido social (STRUCTURAL ADJUSTMENT PARTICIPATORY REVIEW INTERNATIONAL NETWORK, 2005).

O documento do SAPRIN (STRUCTURAL ADJUSTMENT PARTICIPATORY REVIEW INTERNATIONAL NETWORK, 2005) mostra, ainda, que a privatização e as reformas do setor agropecuário e outros setores concentram os recursos produtivos e a riqueza, enquanto que o aumento nos custos dos serviços de saúde, educação, e outros contribuiu para uma redução no bem-estar dos já marginalizados. Os lucros e a concentração de renda cresceram consideravelmente, enquanto que os salários e o emprego entre os grupos com nível de renda mais baixo caíram significativamente.

Dessa forma, depreendemos que, a longo prazo, uma grave conseqüência dessas reformas é a destruição da capacidade produtiva nacional. A desregulação financeira desvia o capital para atividades especulativas, de consumo e outras atividades não produtivas. Muitos dos investimentos produtivos que se tem feito ocorreram no setor de exportação, inclusive nas zonas francas, com o enclave da máquina, sem encadeamento importante para a economia local. Isso provoca a denominada *desindustrialização* pela incapacidade de articulação e dinamização da economia nacional.

A combinação de uma redução do fluxo de bens a baixo preço devido à liberalização comercial prematura, a falta de acesso ao crédito a preço exeqüível, a diminuição das rendas e do poder aquisitivo face ao ajuste estrutural e a retração do mercado de trabalho, associado à redução do apoio estatal, estão levando à

quebra de um número acentuado de fazendas e empresas que empregavam grande parte da população. A população menos capacitada e de mais baixa renda sofre em relação a nesse aspecto, buscando a migração e o deslocamento para o setor informal da economia, como alternativa para a sobrevivência. Concretamente, convivemos com o aumento da fome e da criminalidade - conseqüências nefastas dessas políticas.

Os trabalhadores de baixa renda, que conseguiram manter-se no mercado de trabalho, também vêm sofrendo. Reafirmamos que os contratos temporários e outras medidas de flexibilização que reduziram os direitos, os benefícios, a segurança e o seu poder de negociação provocam achatamento dos salários, aumentando as horas, bem como a carga de trabalho e fazendo crescer a pressão nas famílias para a busca de alternativas que venham a complementar a renda.

Já no caso dos pequenos agricultores e dos trabalhadores agrícolas, a situação se agrava porque muitas das terras cultiváveis têm perdido ou sofrido destruição ambiental causada pela contaminação do solo. É sabido que nessa 'terra perdida', o sustento familiar é afetado, as doenças se proliferam, e as suas condições de vida se deterioram de forma assustadora.

Conforme mencionamos, a privatização dos serviços públicos e sociais e a sujeição das tarifas às forças do mercado incrementam-se em nível geral, afetando cada vez mais a população menos favorecida – que consome menos e que tem mais dificuldade para pagar preços altos.

Nos lugares onde a provisão dos serviços permanece sob a égide do Estado, os governos vêm cortando drasticamente os gastos sociais, devido às pressões para reduzir os déficits e priorizar o pagamento da sua dívida. Os serviços sociais estatais, dos quais dependem as populações carentes, têm sido diminuídos em quantidade e qualidade, disponíveis agora, mediante um plano de recuperação dos custos, ou seja, a utilização desses serviços precede de contrapartida financeira do usuário. A institucionalização dessa contrapartida acontece exatamente quando a população mais necessita desses serviços sociais.

Na verdade, entendemos que a população de baixa renda está pagando duas vezes uma dívida que não tiver nenhuma responsabilidade em contrair: uma através dos impostos, e outra, pela cobrança dos serviços realizados.

O crescente empobrecimento causado pelo ajuste estrutural tem afetado mais as mulheres responsáveis por micro e pequenas empresas[17] do que os homens. A abertura comercial, a desregulação do sistema financeiro que proporciona o crédito às empresas, associado à livre importação de produtos do gênero, têm provocado refração no mercado produtor interno. No conjunto, a falta de participação da sociedade civil na elaboração dos programas de reforma econômica demonstra falta de compreensão das condições locais, e a distribuição real dos recursos reforça o impacto maior nas mulheres, diante do seu papel nas atividades produtivas e de reprodução humana.

De acordo com a SAPRIN (STRUCTURAL ADJUSTMENT PARTICIPATORY REVIEW INTERNATIONAL NETWORK, 2005), a política para o meio ambiente também é desrespeitada ou não existe. Sua ausência pode ser vista nos prejuízos causados pela contaminação do solo, da água e pela destruição do meio ambiente (solos, matas e florestas).

Conforme anotamos, a racionalidade das políticas de ajuste estrutural está aumentando a pobreza, a desigualdade e a insegurança em nível nacional e mundial. Essas medidas polarizantes, por sua vez, incrementam as tensões entre diferentes estratos sociais, alimentando os movimentos extremistas e deslegitimando os sistemas políticos democráticos. Seus efeitos, sobretudo na população de baixa renda, são tão profundos e generalizados que só uma reestruturação dos setores produtivos mediante políticas públicas adequadas, poderia reverter o quadro atual e apontar soluções para a crise social que engendraram.

2.2 O AJUSTE ESTRUTURAL E A EDUCAÇÃO

A situação da educação de um país é conseqüência não só dos investimentos que nela se fazem, mas também em toda a área social e econômica de uma nação.

---

[17] Baixa tecnologia, alto custo de produção, mão-de-obra desqualificada, falta de capital de giro, entre outros.

A estagnação em que vive uma nação por falta de investimentos na sua economia e por apresentar elevado endividamento interno e externo para com o sistema capitalista acarreta sérios transtornos para a população do país, principalmente, para aquela de baixo poder aquisitivo. As reformas fiscais ocupam uma parte central nos pacotes de ajuste estrutural envolvendo controle com gastos públicos e, mais freqüentemente, cortes nos gastos para os serviços sociais, como uma forma de diminuir os déficits orçamentários e controlar a inflação. No entanto, as reformas vão mais além nos cortes dos gastos sociais, procurando transformar o papel redistributivo do Estado em um papel que se subjugue às forças livres do mercado.

A conseqüente diminuição da capacidade do Estado para assegurar recursos ao setor social, particularmente ao setor educacional, contribui sensivelmente para o aumento dos níveis de pobreza, de injustiça, desigualdades e exclusão social.

2.2.1 Os efeitos das políticas de ajuste estrutural na educação

Reconhecemos que a educação é um fator essencial para a inserção do homem na sociedade. Através dela, será possível exercer a plena cidadania nos campos social, político e econômico. A esse respeito, destacamos que, no Brasil, a Constituição Federal de1988, Artigo 6º (BRASIL, 2006) reconhece a educação como um direito social. O conhecimento transmitido pela educação, principalmente para o exercício da cidadania, permite que o homem atue de forma qualificada no âmbito profissional e no conjunto das relações sociais.

Assim compreendendo, a educação, pela sua própria razão de ser para a humanidade, não pode ser vista como um simples serviço regulamentado pela Organização Mundial do Comércio (OMC). Sobre essa interferência, Fuente, reitor da Universidad Autônoma de México (UNAM), no seu artigo, *México, argumenta: Llaman a evitar mercantilización de servicios de educación superior*, quando afirma de modo enfático: “sostuvo que es urgente regular la internacionalización de servicios de educación superior, para evitar que se mercantilicen o se conviertan en un negocio” (FUENTE, 2005, p.2). Desse modo, diante da sua representatividade,

argumenta em favor da UNESCO, para que se regulamente a educação, que é um bem público, e não, uma mercadoria. E Fuente (2005, p.2) acrescenta ainda que,

> debido al processo de internacionalización y, sobre todo, a la demanda que se tiene de esos servicios em América Latina se há provocado que empresas privadas los ofrezcan com el único afán de lucro. Esos servicios sin ninguna regulación de calidad académica ni de reconocimiento oficial de las universidades captaron sólo en 2003 poco más de 30 mil millones de dólares. Eso hace ver que está tomándose a los servicios de educación superior sólo como negocio o una transacción comercial, sin tomar en cuenta la ética y la calidad, precisó. Por eso es indispensable que la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) regule los mecanismos necesarios para garantizar que los servicios educativos que se ofrecen tengan, sobre todo, el respaldo la ética y la calidad académica que ofrecen universidades verdaderas.

Como podemos sublinhar nas palavras de Fuente (2005), é nesse contexto que alguns fatores vêm impulsionando as mudanças no mundo capitalista, interferindo na área social e, com destaque, para a educação, em que, para os capitalistas, tudo se resolverá através do mercado. Tal situação vem provocando efeitos colaterais, a exemplo da crescente exclusão social, aqui entendida como a perda da capacidade do indivíduo de participar do mercado acima citado, o que o torna marginal da sociedade capitalista.

O entendimento de que a educação é um bem público é defendido por vários autores da área sócio-econômica[18]. Dentre estes, citaremos a seguir alguns desses autores que defendem a educação como um bem público.

Para Sousa Junior (2006) no seu artigo *Ensino Superior é Direito, não Mercadoria* ao fazer a defesa da educação afirma categoricamente que:

---

[18] Sousa Junior (12/9/2006), Olívio Dutra (2003), BROVETTO, MIX E PANIZZI (2003), DIAS (2003, p. 45).

> A OMC, definitivamente, não é o foro adequado para a deliberação sobre o temas de alta relevância estratégica que se constituem reserva soberana da regulação estatal: saúde, meio ambiente, propriedade intelectual, educação. Mais que valores, são direitos, incumbindo aos poderes legislativo, executivo e judiciário, preservar.

Já Dutra (APUD BROVETTO, MIX E PANIZZI, 2003), p.10) na Cena introdutória do livro *A educação superior frente a Davos* (BROVETTO, MIX E PANIZZI,2003), quando escreve sobre "As universidades públicas e a globalização", mostra que:

> Nesta globalização que aspiramos, as entidades educativas têm um papel extremamente relevante a exercer.
> Não é isto o que pretendem os poderosos organismos econômicos internacionais. O que eles querem é integrar todos os sistemas de ensino, principalmente o superior, na lógica comercial. E isto significa, simplesmente, a condenação do ensino público, quer dizer, a transposição para as entidades educacionais das regras do mercado, seja na estrutura, seja nos princípios ideológicos.
> Isto, porém, seria esvaziar as escolas e, principalmente, as universidades, de seu conteúdo essencial.

E acrescenta: "Se este projeto sinistro viesse a se tornar uma realidade, toda a educação superior se tornaria um acessório dos restritos grupos economicamente dominantes"; (DUTRA apud . BROVETTO, MIX E PANIZZI, p. 10).

BROVETTO, MIX E PANIZZI (2003, p.27, tradução nossa), mostram que:

> A Universidade Pública está enfrentando uma das maiores crises da sua multicentenária história. A própria sobrevivência da Universidade contemporânea, baseada nos valores de pertinência, qualidade e equidade no cumprimento de suas funções de criação, transmissão e de difusão do conhecimento está em jogo e periga no marco da economia de mercado da sociedade globalizada. Esta grave situação se tem acentuado como conseqüência das resoluções adotadas durante o ano 2002, pela Organização Mundial do Comercio (OMC), de incluir a educação superior como um serviço comercial regulado no marco do Acordo Geral de Comercio de Serviços [GATS, (sigla em inglês)].

Dias (2003, p. 45), aponta que ao se "aceitar a prioridade ao comércio sobre os direitos humanos, a capacidade dos países de formar seus cidadãos conscientes e com capacidade crítica estará definitivamente condenada", considerando que, "o que rege as ações é uma concepção que dá prioridade aos aspectos comerciais". Assim encerraremos com a declaração dos reitores ibero-americanos na III Cumbe, realizada na cidade de Porto Alegre, Brasil, no dia 27 de Abril de 2002, (DIAS, 2003, p. 45), ao externarem sua "oposição às tentativas de considerar o ensino superior como um serviço comercial regulamentado pela Organização Mundial do Comercio, OMC". Reafirmaram ainda, "às conclusões da Conferencia Mundial do ensino superior realizada em Paris, na Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura (UNESCO), em outubro de 1998", que considerou o ensino superior como "serviço público e que o acesso a esse nível de educação é um direito de todo cidadão, sem discriminação de qualquer espécie".

O reconhecimento da educação como um bem público está alicerçado na necessidade de as nações consideradas subdesenvolvidas, em desenvolvimento ou periféricas buscarem reduzir o fosso que as separam das nações desenvolvidas. Através da educação será possível reduzir a dependência tecnológica entre as nações, sobretudo ao considerá-la instrumento que possibilita produção e acesso às tecnologias.

No entanto, com o propósito de mudar os paradigmas ou, simplesmente, consolidar o sistema econômico neoliberal, as reformas fiscais se constituem como um dos instrumentos que compõem a parte central nos pacotes de ajuste estrutural. A maioria envolve controle dos gastos públicos e, mais freqüentemente, cortes nos

gastos para os serviços sociais, como uma forma de diminuir os déficits orçamentários e controlar a inflação. Conforme aponta Fuente (2005), as reformas têm ido além dos cortes nos gastos sociais, procurando transformar o setor social, no qual o Estado desempenhava um papel redistribuitivo importante, em um setor subjugado às forças do mercado. A conseqüente diminuição da capacidade do Estado para assegurar recursos ao setor social, face à preocupação com o pagamento da dívida, assim como a deteriorização geral no acesso a serviços de qualidade a preços compatíveis por grupos importantes da população, fazem crescer os níveis de pobreza e de injustiça.

A educação é serviço essencial afetado pelas reformas do setor público e foi uma área de preocupação particular em vários países estudados. No geral, as investigações elaboradas pela SAPRIN (STRUCTURAL ADJUSTMENT PARTICIPATORY REVIEW INTERNATIONAL NETWORK, 2005) concluíram que as reformas têm debilitado o papel do Estado no setor social mediante a limitação de suas funções, assim como a redução dos gastos para educação, ou, pelo menos, a impossibilidade de melhorar sua distribuição e efetivação. Como resultado, as forças do mercado para as quais o único critério de êxito é a maximização dos lucros são as determinantes do acesso que boa parte da população tem a serviços essenciais, principalmente à educação.

Os programas de ajuste estrutural conduzem, no pior dos casos, a uma deterioração aguda dos gastos públicos para a educação e, no melhor dos casos, a um melhoramento inadequado dos níveis dos gastos. Na Hungria e em Zimbabwe, onde o Estado estivera extensivamente envolvido na provisão universal dos serviços sociais, os gastos públicos para educação caíram sensivelmente como resultado do controle do ajuste, causando prejuízo ao acesso e à qualidade desse serviço.

A diminuição dos investimentos públicos em educação pode ser vista na precarização da infra-estrutura, nos baixos salários dos professores, na falta de capacitação, no material escolar inadequado. Entendemos que essa situação colabora, entre outras coisas, para a diminuição na qualidade educacional e um maior abandono escolar.

Observamos, nesse cenário, que o pagamento da dívida externa tornou-se prioritário, secundarizando-se os gastos com provisão dos serviços sociais. Grande volume e, em alguns casos, crescente, do orçamento federal tem sido

dedicado ao pagamento da dívida à custa dos programas sociais. O valor da educação como bem social, que transcende os benefícios previstos para o indivíduo e serve aos interesses da sociedade e da geração futura, tem sido desconhecido a fim de satisfazer aos interesses lucrativos e privativistas dos credores (CHAUÍ, 2001).

A qualidade da educação[19] piora e, como resultado, o diagnóstico de toda área social dos países também piorou, pois a educação, como instrumento de ação, fornece as bases do conhecimento, as quais servirão de ponto de partida para o crescimento econômico das nações.

---

[19] Ver relatório da SAPRIN-2002, p.186; e DIDONET, Vital. PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (PNE), Diagnósticos da Educação Básica e Superior. Ed. Plano, Brasília: 2000.

3 O AJUSTE ESTRUTURAL NO BRASIL

Ianni (2003, p. 1) fala sobre o abandono e *o desmonte do projeto nacional* de nação promissora, em palavras que são um verdadeiro depoimento:

> Esta é a ironia da história: o Brasil nasce no século XVI como província do colonialismo e ingressa no século XXI como província do globalismo. Depois de uma longa e errática história, através do mercantilismo, colonialismo e imperialismo, ingressa no globalismo como modesto subsistema da economia global. A despeito dos surtos de nacionalismo e das realizações propriamente nacionais, como ocorre principalmente na época do populismo, isto é, do projeto e realizações do capitalismo nacional, ingressa no século XXI como simples província do capitalismo global, revelando-se um caso de dependência perfeita.

Segundo Ianni (2003, p. 2), no Brasil, o projeto de capitalismo transnacional teve sua instalação iniciada na metade da década de sessenta, com a ditadura militar, que "destroçou lideranças e organizações políticas comprometidas com o modelo de capitalismo nacional", chegando até ao período do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC).

Em continuação, destacamos algumas características observadas no modelo - capitalismo transnacional - por diversos autores brasileiros. Para Lacerda (2002, p.30), as empresas que compõem o capitalismo transnacional "seriam entidades autônomas que fixam suas estratégias e organizam sua produção em bases internacionais, sem vínculo direto com as fronteiras nacionais".

Ianni (2001) aponta que a nova divisão do trabalho, que passa a ser denominada de divisão transnacional do trabalho, provoca uma redistribuição espacial das empresas, de corporações e de conglomerados, principalmente no mundo capitalista, na busca das vantagens competitivas, tais como: insumos, infra-estrutura e incentivos fiscais e financeiros, e a liberalização dos fluxos internacionais de capitais ou desregulamentação do sistema econômico-financeiro, com destaque para as taxas de câmbio flutuantes e as taxas de juros elevadas.

Segundo Tavares (1999, p.27), isso pode ser denominado de "prêmio de risco", motivado pela necessidade de captar investimentos e financiamentos

externos. Ainda na sua linha de pensamento, “essa dependência tem levado, porém, que o perfil do investimento externo no Brasil pouco tenha contribuído para a tão desejada melhoria da competitividade do país”, além de se transformar em aplicações voláteis/ porte-fólio (ações, títulos, etc.), “que vêm em busca dos ganhos de arbitragem propiciados por uma taxa de juros muito acima da internacional”. Tal atitude está amparada nos acordos do país com as instituições supranacionais – FMI e Banco Mundial - que garantem a segurança dos investimentos externos, tendo os investidores que brigar apenas pelas melhores taxas do mercado através das Bolsas de Valores, que atuam de forma independente dentro do próprio país, já que não foram criadas salvaguardas para a economia brasileira.

3.1 CARACTERÍSTICAS DO AJUSTE ESTRUTURAL

É no governo de Collor (1990-1992) que tem início o programa nacional de privatizações, bem como uma maior abertura econômica do país, a *modernização da economia*. No entanto, no governo de FHC (1994–2002), ocorre a efetivação do ajuste estrutural do Brasil.

Antes de iniciar a análise das políticas implementadas, convém que façamos referência às declarações emitidas por autoridades dessa época e aos defensores atuais dessas políticas, que confirmam a necessidade de desmoralizar e desprestigiar o modelo econômico e social que sustentava a estrutura vigente nos anos 1980 e início dos 1990, para justificar e assegurar o ajuste estrutural do Brasil. Cabe lembrar que houve uma imensa campanha contra as estatais nos meios de comunicação, como forma de desqualificá-las perante a população, o que facilitaria as privatizações. Entre os principais argumentos para a privatização, apareceu sempre a promessa de que elas trariam preços menores dos serviços para o consumidor, *graças à maior eficiência das empresas privadas*, uma promessa que jamais se concretizou, frustrando, assim, o povo brasileiro.

De acordo com Biondi (1999, p. 07), “o governo enganou a sociedade, também, com o anúncio de rápida melhoria na qualidade dos serviços e a promessa de punição para os ‘compradores’ das estatais que não atingissem as metas definidas nos contratos”.

Segundo Silva Júnior (2001), no discurso de despedida do Senado Federal, em 14 de dezembro de 1994, depois de já ter sido eleito presidente do Brasil, Fernando Henrique Cardoso fez referência à década de 1980 como a década perdida para a economia brasileira, esquecendo o processo de redemocratização do país.
De acordo com Silva Júnior (2001), em seu discurso, FHC reiterava:

> Acredito firmemente que o autoritarismo é uma página virada na história do Brasil. Resta, contudo, um pedaço do nosso passado político que ainda atravanca o presente e retarda o avanço da sociedade. Refiro-me ao legado da Era Vargas, ao seu modelo de desenvolvimento autárquico e ao seu Estado intervencionista. Esse modelo, que à sua época assegurou progresso e permitiu a nossa industrialização, começou a perder fôlego nos fim dos anos70. Atravessamos a década de 80 às cegas, sem perceber que os problemas conjunturais que nos atormentavam... mascaravam os sintomas de esgotamento estrutural do modelo varguista de desenvolvimento. No final da "década perdida" - assim chamada, às vezes, com injustiça - os analistas políticos e econômicos mais lúcidos, das mais diversas tendências, já convergiam na percepção de que o Brasil vivia... o fim de um ciclo de desenvolvimento de longo prazo. Que a própria complexidade da matriz produtiva implantada excluía novos avanços da industrialização por substituição de importações. Que a manutenção dos mesmos padrões de protecionismo e intervencionismo estatal sufocava a concorrência necessária à eficiência econômica e distanciaria cada vez mais o Brasil do fluxo das inovações tecnológicas e gerenciais que revolucionavam a economia mundial. E que a abertura de um novo ciclo de desenvolvimento colocaria necessariamente na ordem do dia os temas da reforma do Estado e de um novo modo de inserção do País na economia internacional... Devemos à extraordinária sensibilidade política do Presidente Itamar Franco que esse resultado não tenha sido levado pelo furacão que colheu seu antecessor. Nas circunstâncias dificílimas que todos conhecemos, guiado pelo radar da intuição do estadista que hoje o Brasil aclama, Sua Excelência conseguiu salvar do naufrágio aquilo que merecia ser salvo: as medidas, no sentido da abertura externa e da desestatização da economia; mas sobretudo a manutenção, na agenda política, das reformas fundamentais para um novo modelo de desenvolvimento.

O discurso do ex-presidente FHC teve grande apoio do Ministério da Administração e da Reforma do Estado (MARE), nas palavras e ações do Ministro Bresser Pereira, para quem, reformar o Estado

> [...]significa superar de vez a crise fiscal, de forma que o país volte a apresentar uma poupança pública que lhe permita estabilizar solidamente os preços e financiar os investimentos. Significa completar a mudança na forma de intervenção do Estado no plano econômico e social, através de reformas voltadas para o mercado e para a justiça social. Reformar o Estado significa, finalmente, rever a estrutura do aparelho estatal e do seu pessoal, a partir de uma crítica não apenas das velhas práticas patrimonialistas ou clientelistas, mas também do modelo burocrático clássico, com o objetivo de tornar seus serviços mais baratos e de melhor qualidade (PEREIRA, apud SILVA JUNIOR; SGUISSARDI, 2001).

Assim, percebemos que, na essência, o objetivo das propostas do Ministro Bresser Pereira era mostrar o mercado como a alternativa capaz de solucionar as crises do Estado, fato que é reforçado com o pronunciamento do Presidente FHC, quando, na apresentação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), organizado pelo MARE (BRASIL, 1995), afirmava que

> A crise brasileira da última década foi também uma crise do Estado. Em razão do modelo de desenvolvimento que Governos anteriores adotaram, o Estado desviou-se de suas funções básicas para ampliar sua presença no setor produtivo, o que acarretou, além da gradual deterioração dos serviços públicos a que recorre, em particular, a parcela menos favorecida da população, o agravamento da crise fiscal e, por conseqüência, da inflação. Nesse sentido, a reforma do Estado passou a ser instrumento indispensável para consolidar a estabilização e assegurar o crescimento sustentado da economia. Somente assim será possível promover a correção das desigualdades sociais e regionais (FHC, In BRASIL, 1995, p. 06).

Vale observar que entendemos a presença do Estado no setor produtivo como necessária para fazer os investimentos que o setor privado não conseguia, seja por falta de capital ou por não serem atrativas as taxas de retorno dos investimentos. Em outro momento da apresentação, o ex-presidente observa que,

> no passado, constituiu grande avanço a implementação de uma administração pública formal, baseada em princípios racional-burocráticos, os quais se contrapunham ao patrimonialismo, ao clientelismo, ao nepotismo, vícios estes que ainda persistem e que precisam ser extirpados. Mas o sistema introduzido, ao limitar-se a padrões hierárquicos rígidos e ao concentrar-se no controle dos processos e não dos resultados, revelou-se lento e ineficiente para a magnitude e a complexidade dos desafios que o País passou a enfrentar diante da globalização econômica (BRASIL, 1995, p. 6).

Assim, percebemos que o cerne da apresentação do ex-presidente era mostrar o quanto a administração pública formal, baseada em princípios racional-burocráticos, estava sendo nociva para o país. E na justificativa do Plano Diretor, podemos destacar mais um argumento desmoralizador do modelo político vigente nessa época:

> A crise do Estado teve início nos anos 70, mas só nos anos 80 se tornou evidente. Paralelamente ao descontrole fiscal, diversos países passaram a apresentar redução nas taxas de crescimento econômico, aumento do desemprego e elevados índices de inflação. Após várias tentativas de explicação, tornou-se claro afinal que a causa da desaceleração econômica nos países desenvolvidos e dos graves desequilíbrios na América Latina e no Leste Europeu era a crise do Estado, que não soubera processar de forma adequada a sobrecarga de demandas a ele dirigidas. A desordem econômica expressava agora a dificuldade do Estado em continuar a administrar as crescentes expectativas em relação à política de bem-estar aplicada com relativo sucesso no pós-guerra.(BRASIL,1995, p.10)

Assim, como expressa o fragmento acima, a desmoralização do Estado e do modelo econômico atingiu de sobremaneira o Congresso Constituinte e a Constituição de 1988. O Plano Diretor refere-se ao *Retrocesso de 1988*, como podemos constatar:

> As ações, rumo a uma administração pública gerencial, são, entretanto, paralisadas na transição democrática de 1985 que,

> embora representasse uma grande vitória democrática, teve como um de seus custos mais surpreendentes o loteamento dos cargos públicos da administração indireta e das delegacias dos ministérios nos Estados para os políticos dos partidos vitoriosos. Um novo populismo patrimonialista surgia no país. De outra parte, a alta burocracia passava a ser acusada, principalmente pelas forças conservadoras, de ser a culpada da crise do Estado, na medida em que favorecera seu crescimento excessivo. A conjunção desses dois fatores leva, na Constituição de 1988, a um retrocesso burocrático sem precedentes. Sem que houvesse maior debate público, o Congresso Constituinte promoveu um surpreendente engessamento do aparelho estatal... Este retrocesso burocrático foi em parte uma reação ao clientelismo que dominou o país naqueles anos. Foi também uma conseqüência de uma atitude defensiva da alta burocracia que, sentindo-se injustamente acusada, decidiu defender-se de forma irracional (BRASIL,1995, p. 20).

Concordamos com Andrews e Kouzmin (1998), porque a reforma do Estado tinha que ser apresentada como uma necessidade premente para o país, mesmo que, para isso, a Constituição de 1988 recebesse críticas contundentes como as apresentadas acima. Pereira (apud ANDREWS; KOUZMIN, 1998, p. 5) argumentava que,

> [a] partir dos anos 70, [...] devido ao crescimento distorcido do Estado e ao processo de globalização, o Estado entrou em crise e se transformou na principal causa da redução das taxas de crescimento econômico, da elevação das taxas de desemprego e do aumento da taxa de inflação que, desde então, ocorreram em todo o mundo.

Afirma ele, ainda, ao analisar as mudanças exigidas em uma economia globalizada, que “não há muito que os Estados podem fazer além de estimular e preparar as empresas e o país para a competição generalizada”. Pereira (apud ANDREWS; KOUZMIN, 1998, p. 5)

Carneiro e Rocha (2002, p.52), em trabalho que integra uma coletânea sobre a privatização no Brasil, publicada pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), asseveram que,

> No Brasil, a principal fonte de problemas fiscais tem origem nas mudanças constitucionais promovidas em 1988. A nova Constituição de 1988 provocou uma redução dramática das receitas que chegavam ao governo federal, aumentando a parcela dos impostos recolhidos, transferida a estados e municípios... A nova Carta aumentou as responsabilidades federais – ao invés de reduzi-las... fixando pisos para gastos em áreas determinadas (tais como, execução legal, assuntos culturais e educação) e concedendo estabilidade a todos os funcionários públicos admitidos por concurso, em qualquer nível do governo, após dois anos de serviço. Outra cláusula com sérias conseqüências orçamentárias permitia que pensões e benefícios de aposentadoria fossem concedidos independente da idade, após um número específico de anos de trabalho: 35 anos para homens e 30 para mulheres.

Como vimos acima, a posição dos técnicos do BNDES refletia a postura do ex-ministro Bresser Pereira e até desconsiderava a vontade soberana dos representantes do povo no Congresso Nacional.

Além do Estado e da Constituição de 1988, a previdência social foi um outro alvo importante dos defensores do modelo neoliberal. Najberg e Ikeda (1999, p.263-264) asseveravam que o atual regime previdenciário brasileiro é deficiente e apontam três fatores que contribuíram para sua impossibilidade de sustentação: “as mudanças demográficas, as mudanças na composição do mercado de trabalho e a Constituição de 1988”.

De acordo com Amaro (2000, p.50), a instabilidade da economia brasileira, em final de 1998, mostrou a necessidade da reforma previdenciária:

> Desde então, a instabilidade da economia brasileira, frente ao panorama externo adverso, tem colocado como imprescindível o controle dos gastos públicos. Isso posicionou a aprovação da reforma da previdência social como ponto primordial e urgente da agenda política nacional, o que continua a ocorrer no processo de regulamentação em curso.

Por último, a CNI CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS INDÚSTRIAS, 2005), em uma nota intitulada “Princípios Básicos da Reforma da Previdência”, apresentava, na sua ótica, diversos motivos que justificariam uma reforma da previdência, e afirmava que a

> Previdência atual é socialmente injusta. O modelo atual de previdência perpetua as iniqüidades sociais do País. Os maiores beneficiários são os trabalhadores de renda mais alta e com maior capacidade de pressão política, como os funcionários públicos...O modelo atual contempla ainda uma variedade de regras e privilégios, aplicáveis a determinados grupos e corporações, que pouco ou nada se justificam do ponto de vista social. O exemplo mais flagrante de iniqüidade de tratamento está na existência de dois regimes distintos e apartados – o Regime Geral de Previdência Social, aplicável aos trabalhadores da iniciativa privada, e o Regime Jurídico Único, dos servidores públicos. O segundo responde por 76% do déficit, mas atende apenas a 15% do total de beneficiários. Reformar a previdência é, portanto, não apenas uma questão de gestão fiscal responsável, mas também de promoção da justiça social.

Assim, percebemos que a necessidade de desmoralizar e desprestigiar o modelo aplicado antes do ajuste neoliberal alcançou setores públicos e privados da economia brasileira.

Segundo Pinheiro e Giambiagi (2002, p.15), especialistas do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), “[...] a tentativa malograda de utilizar as empresas estatais como instrumento de política macroeconômica, nos anos 80, levou a uma profunda deterioração da qualidade dos serviços oferecidos por essas companhias”. No mesmo trabalho Pinheiro e Giambiagi (2002, p.15), os autores observam que

> o Banco Mundial (1989) considerou o primeiro ‘flerte’ do Brasil com a privatização um ‘clássico exemplo de fracasso’. O mais importante dos diversos fatores que contribuíram para esse resultado foi a falta de compromisso político, pois o governo estava tentando, basicamente, restringir a expansão das despesas das empresas estatais para reduzir o consumo interno e não alterar a intervenção do Estado como tal.

Percebemos que, apesar de o Banco Mundial não ter se empolgado com o desempenho brasileiro, a queda de qualidade dos serviços prestados pelas companhias estatais já servia de álibi para se pedirem mudanças.

Daí, preocupados com tal quadro, Lima, Carvalho Júnior. e Velasco (1998, p.3), técnicos do BNDES, em trabalho conjunto, fazem referências aos obstáculos às exportações brasileiras em um documento denominado, o custo Brasil, como observamos a seguir:

> Os outros três itens apontados pelas empresas exportadoras -- tarifas portuárias, frete internacional e frete doméstico -- estão correlacionados com as deficiências nos serviços de infra-estrutura brasileiros. As altas tarifas portuárias refletem a situação organizacional dos portos públicos brasileiros, os quais, por sua vez, com sua ineficiência operacional, impactam os fretes marítimos para as rotas que escalam o Brasil, tornando-os mais caros que o padrão internacional. Os fretes domésticos refletem o estado de conservação das rodovias, a inexistência de sistemas modernos para fiscalização e controle da circulação de cargas e veículos por parte das várias instâncias fiscais brasileiras e as dificuldades para realizar as operações de carga e descarga nos portos, entre outros, que transformam o tempo de viagem -- principal determinante do valor do frete -- numa verdadeira incógnita para os transportadores.

A esse respeito, Veiga (2002, p.157), sócio-diretor da EcoStrat Consultores, afirma que “o modelo de substituição de importações implantado no Brasil, desde a Segunda Grande Guerra, gerou um viés anti-exportação em maior ou menor grau nos diversos setores produtivos”.

Em relação ao setor financeiro, Puga (1999), economista do BNDES, refere que a inadimplência do sistema bancário está concentrada nos bancos múltiplos e comerciais públicos federais [...] e que o ingresso de bancos estrangeiros também tem contribuído para dar mais solidez e eficiência ao sistema financeiro nacional.

Para o Seminário, “Dez Anos do Programa Nacional de Desestatização”, organizado pelo BNDES, em 04 de dezembro de 2000, a equipe técnica preparou diversos textos setoriais para discussão. No caso do setor siderúrgico, a Gerência Setorial de Mineração e Metalurgia (BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL, 2000, p. 03) opina:

> No Brasil, a privatização constituiu-se em questão de sobrevivência da siderurgia brasileira, considerando o esgotamento dos recursos estatais para incrementar ou até manter a competitividade da indústria nacional no novo cenário da siderurgia mundial. A privatização foi o estopim para o início das profundas mudanças estruturais que ainda atingem a siderurgia brasileira, imprescindíveis para a sua inserção competitiva no mercado global. Atualmente, o setor encontra-se atualizado tecnologicamente e fortalecido para enfrentar a nova realidade de adaptação às regras impostas pela globalização dos mercados em contexto de acirrada competição.

No caso das telecomunicações, a equipe BNDES (2000, p.03) considera que

> a dificuldade do setor público em arcar o alto volume de investimentos necessários, em função das demandas por serviços cada vez mais sofisticados, desenhou um cenário propício para a reestruturação do setor, que teve como foco a quebra dos monopólios – forma institucional historicamente adotada no setor em nível mundial - e, também, a privatização.

Poderia continuar fazendo referência a outros setores da economia (elétrico, portuário, de rodovias, ferrovias, etc), que também passaram por transformações, mas consideramos desnecessário, já que as opiniões são semelhantes, e nosso foco é a educação superior no Brasil e o porquê dos seus princípios negados.

Para concluir esta parte, não seria de todo descabido afirmar que o ex-presidente FHC, como o representante maior de um grupo (ministros, empresas brasileiras, estrangeiras e alguns parlamentares), provocou uma desestruturação no modus vivendi da nação brasileira, cujas perdas, com o modelo econômico neoliberal, só o futuro mostrará.

3.2 POLÍTICAS IMPLEMENTADAS

No Brasil, as privatizações de empresas estatais começaram quando o governo federal criou a Secretaria Especial de Empresas Públicas, em 1979, posteriormente substituída pela Comissão Especial de Privatizações, em 1981. Logo após tomar posse, o Presidente Fernando Collor de Mello enviou ao Congresso, em março de 1990, o Programa Nacional de Desestatização e regras complementares. Isso permitiu que o processo de privatização se expandisse substancialmente, incluindo reformas de liberalização de mercados e desregulação de atividades econômicas (PINHEIRO; GIAMBIAGI, 1994 apud ANDREWS; KOUZMIN 1998).

Segundo histórico do BNDES, atualizado em dezembro de 2002, durante o governo de Collor (1990-1992), incluíram-se 68 empresas no PND, foram desestatizadas 18, nos setores de siderurgia, fertilizantes e petroquímica, com uma arrecadação de US$ 4 bilhões, utilizando-se títulos da dívida pública como meio de pagamento.

De acordo com o informe do BNDES, a venda da Usiminas, por exemplo, em outubro de 1991, permitiu a arrecadação de mais do dobro do obtido na década de 1980. O PND concentrou esforços na venda de estatais produtivas, com a inclusão de empresas siderúrgicas, petroquímicas e de fertilizantes no Programa.

Após o impeachment do presidente Collor de Mello[20], em setembro de 1992, o governo de Itamar Franco continuou com o processo de privatização, reduzindo taxas de juros e permitindo a participação sem limites de estrangeiros no PND.

Segundo, ainda, dados estatísticos e financeiros do BNDES, entre 1993 e 1994, foi concluída a *desestatização do setor siderúrgico, e 15 empresas foram privatizadas com uma arrecadação de US$ 4,5 bilhões.* Intensificou-se, então, o processo de transferência de empresas produtivas ao setor privado e eliminou-se a

---

[20] Na Câmara dos deputados, em 29 de setembro de 1992 e, depois, no Senado Federal, em 29 de dezembro de 1992, o Parlamento afastou Fernando Collor de Mello do cargo de Presidente da República do Brasil, cassando seus direitos políticos por oito anos, em face das denúncias de tráfico de influência e de irregularidades financeiras organizadas pelo empresário Paulo César Farias, caixa de sua campanha eleitoral. Foi também denunciado pela Procuradoria Geral da República pelos crimes de formação de quadrilha e corrupção.

discriminação contra investidores estrangeiros, permitindo sua participação em até 100% do capital votante das empresas a serem alienadas (grifo nosso).

No entanto, parece que a força motriz das privatizações foi — e continua a ser — mais ideológica do que uma questão de política fiscal. De acordo com Pinheiro e Giambiagi (1994), no início dos anos 1990, o programa de privatizações teve pouco impacto no orçamento do governo federal. A principal conclusão do estudo desenvolvido por eles foi a de que,

> [n]a prática, as privatizações foram usadas mais para destacar um compromisso com reformas liberalizantes do que para diminuir o déficit [público] ou aumentar a eficiência [das estatais]. De certo modo, as privatizações acabaram gerando a sua própria lógica, além de seus objetivos originais (PINHEIRO; GIAMBIAGI, 1994, p.751).

Fato que pode ser observado no processo de privatização da economia brasileira durante o governo de FHC (1995 -2002).

A partir de 1995, maior prioridade é conferida à privatização. O PND é apontado como um dos principais instrumentos de desenvolvimento do País, sendo parte integrante do programa de Governo. Privatizam-se importantes empresas do setor industrial, serviços públicos essenciais são transferidos ao setor privado: eletricidade, telecomunicações, serviços financeiros, etc. Reformam-se o Estado, a previdência e, superficialmente, o sistema tributário. Em geral, privatiza-se a economia brasileira. Na propaganda do governo, insistia-se na melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados à sociedade brasileira, através do aumento dos investimentos a serem realizados pelos novos controladores.

Para Velasco (1995, p.03),

> É neste sentido que a questão das privatizações é dividida em duas fases. A primeira, em Sarney, Collor e Itamar Franco, representa um período associado à privatização de empresas industriais: o Estado abandona funções empresariais, em prol de maior eficiência do setor privado nestas funções. A segunda, no governo Fernando Henrique, é associada à privatização dos serviços públicos.

Nas páginas a seguir, analisaremos medidas adotadas pelo governo do ex-presidente FHC para implementar a privatização da economia brasileira. Consideramos da maior importância fazer referência à abertura comercial, ao setor de mineração, financeiro e serviços de utilidade pública, como o setor das telecomunicações.

3.2.1 Abertura comercial do Brasil

A política econômica predominante, até início da década de 1990, de substituição de importações foi substituída por uma política econômica privatizante e um Estado neoliberal, articulado em três eixos fundamentais: abertura comercial, liberalização econômica e desregulamentação do mercado de trabalho. Essas transformações não são resultados de políticas de desenvolvimento harmonizadas por um novo pacto social ou estabelecidas por uma política clara de governo, mas são resultados, principalmente, de fortes pressões do mercado internacional.

O primeiro fenômeno é a acelerada abertura comercial da economia brasileira na década de 1990, em especial, em relação aos parceiros do Mercosul. Esse processo, à primeira vista, parece ter sido benéfico para todos os países do bloco, uma vez que o comércio intrabloco cresceu muito nesses últimos anos. Contudo, quando analisamos os números mais detalhadamente, percebemos que alguns setores foram mais afetados que outros e, no caso do Brasil, certamente a agricultura, principalmente na região Sul, foi o segmento mais atingido pela integração regional. Se a indústria brasileira teve oportunidade de ganhar espaço nos mercados da Argentina, do Uruguai e do Paraguai, o contrário ocorreu com a agricultura, que perdeu espaço para os nossos parceiros do Mercosul e para outros países extra-Mercosul.

A abertura comercial e o conseqüente aumento das importações, aliados à desestruturação das políticas públicas, afetaram os agricultores, em geral, deixando uma parcela significativa sem condições de competir e sem apoio de políticas governamentais para intensificar a reconversão produtiva, sendo excluídos do processo produtivo.

Entre 1988 e 1993, realizou-se um amplo processo de liberalização comercial, eliminando-se regimes especiais de importação e reduzindo-se tarifas. A reforma tarifária de 1988, implementada em 16.06.88, através da Resolução 1516 do Comitê de Política Aduaneira (CPA), teve como medidas mais importantes: (1) a redução das alíquotas e a eliminação do IOF incidente sobre as importações; (2) a diminuição das taxas de melhoramento dos portos e (3) a eliminação de alguns regimes especiais de isenção. A referida reforma foi o primeiro conjunto de ações para "abrir" a economia do Brasil ao comércio internacional.

A partir de 1990, aprofundaram-se as mudanças no regime de importações com a redução de tarifas de importação e a abolição da maioria dos regimes especiais de importação. Em 15.03.90, através da Portaria 56, eliminou-se uma lista de aproximadamente 1200 produtos, cuja importação ainda estava suspensa, e suspendeu-se a apresentação de programas de importação por parte das empresas para a obtenção de guias de importação acima de determinados valores.

A Tabela 3.1 mostra a redução gradual das tarifas de importação, nos primeiros anos de aplicação das medidas de abertura comercial.

Tabela 3.1 - Brasil: tarifas nominais de importação médias

Ano	%
1986	79,8
1990	30,0
1991	23,3
1992	19,2
1993	13,2
1994	11,2
1995	13,9
2006	11,9

Fonte: Sabattini (2001)

Um outro aspecto importante que contribuiu para a abertura comercial do país foram a valorização e a estabilização do Real até inícios de 1999, o que permitiu à classe empresarial planejar suas transações em médio e longo prazos,

quando ocorreu uma mudança no regime cambial e uma desvalorização da moeda[21] nacional de aproximadamente 50%. O gráfico a seguir mostra a taxa de câmbio efetiva no período de 1988 a 1999.

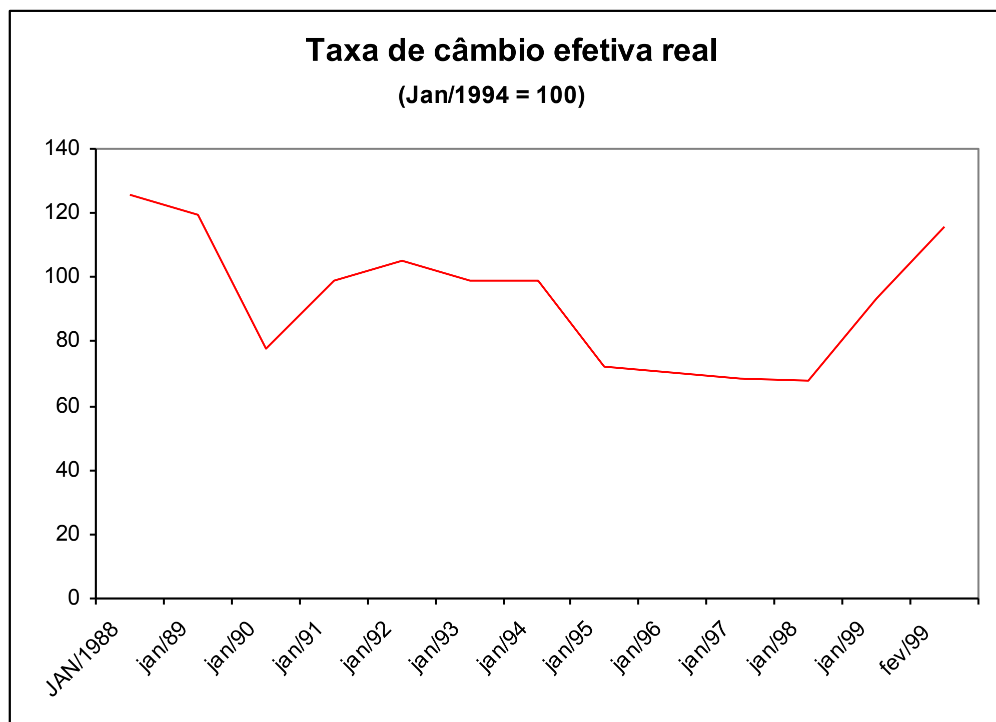


Gráfico 3.1- Taxa de câmbio efetiva no período 1988 - 1999
Fonte: Banco Central do Brasil, 2000

Pode-se observar um período de estabilização entre março de 1995 e dezembro de 1998, com uma importante desvalorização da moeda em janeiro e fevereiro de 1999, produzindo uma grave recessão. Um dos efeitos dessa valorização real do câmbio e da abertura comercial foi a criação de um grande desequilíbrio na balança comercial e de pagamentos. Segundo Portugal e Azevedo (1999, p. 39), "o saldo da balança comercial tem uma variação de cerca de US$ 14 bilhões entre 1994 e 1995, passando de um superávit de US$ 10,5 bilhões para um déficit de US$ 3,4 bilhões de um ano para outro". A valorização cambial afetou também a balança dos serviços. O resultado final dessa medida foi uma elevação

[21] Essa desvalorização do Real, frente ao Dólar, levou, principalmente, as empresas que importavam seus insumos a uma situação de insolvência, em razão da necessidade de atualizar os preços dos seus produtos, o que desestabilizou o mercado interno.

de US$ 33 bilhões de dólares no déficit de transações (operações comerciais) correntes entre 1994 e 1998.

Na impossibilidade de financiar o déficit sem produzir inflação, restou ao governo aumentar a dívida pública. De julho de 1994 a dezembro de 1998, essa dívida aumentou 351%, passando de US$ 59,5 bilhões para US$ 268,8 bilhões. Concordamos com Portugal e Azevedo (1999, p. 39), quando afirmam que um dos grandes fracassos do Plano Real e do ajuste econômico ocorreu nessa área fiscal.

3.2.2 Setor de mineração

De acordo com Andrade e outros técnicos do BNDES (2001), o processo de privatização da siderurgia brasileira ocorreu em duas etapas: na primeira, que teve início em 1998, com o Plano de Saneamento do Sistema Siderbrás, realizaram-se privatizações de menor porte, incluindo empresas produtoras de aço, que passaram ao controle dos grupos Gerdau e Villares. Na segunda, que abrangeu o período de 1991 a 1993, o processo se acentuou com o Programa Nacional de Desestatização (PND), quando todas as indústrias siderúrgicas restantes foram privatizadas.

O caso mais comentado foi a privatização da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), uma das maiores empresas produtoras e exportadoras de minério de ferro do mundo, que foi vendida por aproximadamente US$ 3 bilhões.

Para Tavares (1999, p.146), de todos os argumentos discutidos pelo governo para justificar a venda da Vale do Rio Doce, não existe um só que tenha um mínimo de consistência técnica, econômica ou social. Ou são manifestações abstratas de fundamentalismo ideológico, do tipo “é preciso concluir o processo de reforma do Estado”, “a presença do Estado em atividades empresariais é coisa do passado”, “é necessário sinalizar para os investidores externos o firme compromisso do país com a privatização” e outras tiradas do pensamento neoliberal, ou são falsificações primárias da realidade, como: “abater o estoque da dívida pública”, “diminuir o déficit fiscal”, “liberar recursos e capacidade gerencial para a área social” e outras invencionices similares, segundo a autora acima citada.

Cabe lembrar que a Vale do Rio Doce, antes mesmo da sua privatização, já era a maior exportadora de minério de ferro do mundo. E uma das suas

empresas subsidiárias, a Docegeo, pesquisou e fez um mapeamento dos minerais existentes no Brasil inteiro e foi convidada a realizar pesquisas equivalentes em outros países.

A Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) foi comprada por R$ 1,01 bilhão em *moedas podres*[22], vendidas aos *compradores* pelo próprio BNDES, financiadas em 12 anos.

Um dos casos mais graves no setor de mineração foi a campanha de desprestígio da Petrobrás, campeã mundial no desenvolvimento de técnicas para perfurar poços no fundo do mar, acusada de manter, em relação à gasolina, os preços mais altos do mundo, de um monopólio que dava bilhões de dólares de prejuízo ao país. Nunca se disse à população que a Petrobrás não recebia mais de 15% do preço da gasolina. Tampouco se diz à população que o governo impôs uma série de subsídios para favorecer diversas indústrias nacionais e internacionais. Esses subsídios causaram enorme prejuízo às siderúrgicas estatais e à Petrobrás. Em 1997, o governo FHC garantiu que essa empresa não seria privatizada para assegurar que o Congresso Nacional aprovasse uma Lei que acabou com o monopólio estatal na exploração de petróleo, abrindo-lhe as portas para uma privatização silenciosa.

Denúncias feitas pela Associação dos Engenheiros da Petrobrás confirmam o esvaziamento da empresa. Por exemplo: a intervenção crescente de empresas estrangeiras na distribuição de combustíveis no país.

Mais um fato sério ocorreu, particularmente na venda das empresas do setor de mineração: o governo se submeteu, passou para o Tesouro dívidas de bilhões e bilhões de reais das estatais, que deveriam ser pagos pelos compradores. Segundo Biondi (1999), na venda da Cosipa (Companhia Siderúrgica Paulista), o governo ficou responsável por dívidas de 1,5 bilhões de reais. Quanto ele recebeu pela venda? Apenas 300 milhões de reais. A venda da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) de Volta Redonda não foi diferente. Em geral, os compradores receberam as empresas prontas para dar lucros. A isso, o governo de FHC chamou de saneamento das estatais.

No total, o valor recebido pelo governo na privatização do setor siderúrgico foi de US$ 8,2 bilhões de dólares. No entanto, os investimentos prévios

[22] Títulos antigos emitidos pelo governo e que podiam ser comprados por até 50% do seu valor de face.

foram extremamente altos. Por exemplo, só na Açominas, investiu 4,7 bilhões de dólares.

3.2.3 Setor financeiro

A partir da implantação do Plano Real, em 1994, as reformas empreendidas na área financeira tiveram basicamente a finalidade de reestruturar o sistema financeiro nacional. Em agosto de 1995, o governo lançou mão da Medida Provisória nº 1.179, criando incentivos fiscais para a incorporação de instituições financeiras. De acordo com Puga (1999), a Medida Provisória nº 1.182 aumentou os poderes do Banco Central, de modo que pudesse realizar ações preventivas para sanear o sistema financeiro. Em Julho de 1996, a Resolução 2.303 permitiu que as instituições financeiras cobrassem tarifas pela prestação de serviços.

Em maio de 1997, a Medida Provisória nº 1.491-49 transferiu a coordenação da privatização das instituições financeiras federais para o Banco Central. O Conselho Monetário Nacional (CMN) passou a ser responsável pela aprovação das medidas necessárias ao processo. Até 1996, o governo estabeleceu diversas medidas para reduzir o setor bancário público estadual.

Assim, a Medida Provisória nº 1.514 cria o Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (PROES), responsável pela ajuda financeira aos bancos estaduais. Essa ajuda foi condicionada ou à privatização das instituições ou à sua transformação em agências de fomento ou, ainda, à sua liquidação. No caso de os governos estaduais não cumprirem essas determinações, a ajuda federal ficaria limitada a um montante específico, e a diferença deveria ser assumida por esses governos. Além disso, os estados deveriam garantir esses pagamentos e autorizava, em caso de inadimplência, que o Tesouro sacasse os respectivos montantes das contas bancárias dos estados.

Puga (1999, p.424/425) afirma que, em julho de 1998, em “virtude da inviabilidade econômica” da maioria dos bancos estaduais, a Medida Provisória nº 1.702-26 estabeleceu que a única opção ainda em vigor para os estados, em contrapartida à concessão do financiamento da União, seria a passagem do

controle das instituições para o governo federal, que deveria necessariamente privatizá-las ou extingui-las.

A tabela 3.2 mostra os efeitos dessas medidas em relação ao número de instituições financeiras estaduais.

Tabela 3.2 Número de instituições financeiras estaduais (1996, 1998, 2001)

Instituições	Posição em		
	Ago/96	Jul/98	Dez/01
Bancos Comerciais/Múltiplos	23	19	9
Caixas Econômicas	1	1	2
Bancos de Desenvolvimento	4	4	2
Bancos Comerciais e/ou Múltiplos em Raet	3	1	0
Bancos Com. e/ou Múltiplos em Liq. Extrajudicial	1	5	0
Caixas Econômicas em Liq. Extrajudicial	2	1	0
Bancos de Desenvolvimento em Liq. Extrajudicial	1	0	0
TOTAL	35	31	13

Fontes: Boletim Macroeconômico da SPE e Banco Central do Brasil (2001)

Seguindo com as informações oferecidas por Puga (1999), em relação às mudanças no ingresso de bancos estrangeiros, a Lei nº 4.131, de 1962, estabeleceu que, aos bancos estrangeiros autorizados a funcionar no Brasil, seriam aplicadas as mesmas restrições que a legislação de seus países de origem impunha aos bancos brasileiros que neles desejassem se estabelecer.

Em 1964, a Lei nº 4.595 (BRASIL, 1964) estabelecia que a entrada de instituições financeiras estrangeiras só poderia ocorrer mediante prévia autorização do Banco Central ou decreto do Poder Legislativo. Em geral, aceitava-se o ingresso só com uma participação acionária minoritária.

Em agosto de 1995, a Exposição de Motivos nº 311 (BRASIL, 1995), aprovada pelo presidente da República, estabelecia que era do interesse do país a entrada e/ou o aumento da participação de instituições estrangeiras no sistema financeiro. Em novembro do mesmo ano, a Resolução nº 2.212 (BANCO CENTRAL

DO BRASIL, 1995) do Banco Central eliminou a exigência de que o capital mínimo de um banco estrangeiro fosse o dobro do capital exigido de um banco nacional.

Segundo Puga (1999), dentre os principais bancos que ingressaram no país, destaca-se o Hong-Kong Shangai Banking Corporation (HSBC) que, em 1997, adquiriu o controle do Bamerindus com recursos do PROER, dinheiro público utilizado para financiar bancos estrangeiros[23], e ficou sendo o maior banco estrangeiro no Brasil.

A Tabela 3.3 mostra o aumento de bancos estrangeiros no país, entre junho de 1995 (antes da Exposição de Motivos nº 311) e dezembro de 1998. Assim, a participação dos bancos estrangeiros no sistema nacional passou de 15,4 % a 25,6%.

Tabela 3.3 -Evolução do número de bancos estrangeiros no Brasil (1995-1998)

Tipos de Instituição	Jun/95	Dez/98
Filiais de bancos estrangeiros	17	19
Bancos privados com controle estrangeiro	20	36
Total de bancos estrageiros (A)	37	52
Total dos bancos múltiplos e comerciais (B)	240	203
Participação dos estrangeiros (A/B) (%)	15,4	25,6

Fonte: Sisbacen

Cabe destacar que a privatização dos bancos federalizados e estaduais rendeu ao governo US$ 6,3 bilhões. Desse total, 57% corresponderam à venda do BANESPA.

Em mais de uma oportunidade, FHC reconheceu publicamente uma distorção já conhecida: os bancos privados não fazem empréstimos a produtores rurais, só o Banco do Brasil e os bancos estaduais o faziam. Ministros e outras autoridades também reclamavam dos bancos privados. Então, para que privatizaram? Os fatos mais escandalosos foram a desmoralização do Banco do Brasil e a “quebra” do Banco do Estado de São Paulo (BANESPA).

[23] Decreto presidencial de 24.05.1997, que autorizou ao BNDES conceder empréstimos a grupos estrangeiros para comprar empresas estatais.

Mais uma vez, para conquistar apoio da opinião pública à privatização, o governo alegou que o Banco do Brasil, o Banespa e os demais bancos estaduais estavam falidos e que a Caixa Econômica Federal apresentava elevados índices de inadimplência nos contratos habitacionais. Tudo inverídico. Segundo Biondi (1999, p. 30-31),

> a desmoralização do Banco do Brasil perante a opinião pública foi uma das "operações de manipulação" mais maquiavelicamente montadas pelo governo FHC. Em entrevista coletiva, anunciou-se um prejuízo recorde para o Banco do Brasil, previsto para 6 bilhões de reais, somente no primeiro semestre de 1996, e a necessidade de o governo injetar 8 bilhões de reais no banco, para que ele se enquadrasse nas normas em vigor em todo o mundo.

Assim, Biondi (1999, p. 31) indaga: Qual a verdade?

> A equipe econômica 'fabricou' o prejuízo, lançou como prejuízos empréstimos com até um dia de atraso [...] Não se contentou com isso. Meses mais tarde, resolveu lançar como prejuízo, falsificando novamente os balanços do Banco do Brasil, até mesmo os créditos ainda não vencidos, isto é, obviamente sem atraso _ mas que podiam ser considerados (pela equipe econômica [...] de 'má qualidade', isto é, que 'talvez, quem sabe, não venham a ser pagos [...]'.

No caso do Banco do Brasil, de acordo com Tavares (1999, p.178), paradoxalmente, o Presidente da República resolveu desenterrar os esqueletos ocultos de administrações passadas (desde 1980) e responsabilizá-las pela crise do Banco do Brasil. No entanto, a Medida Provisória baixada pelo Governo, em 20 de março de 1996, para solucionar a situação do BB, só resolveu parte da questão ao ressarcir apenas alguns dos débitos do banco, incluídas, ali, as *polonetas* do ex-ministro da fazenda, Antônio Delfim Neto (130 milhões de dólares), o Pro-agro, do Presidente Collor (460 milhões de reais), entre outros, totalizando um bilhão de reais. O próprio Presidente do BB reconheceu que, em 1996, a instituição continuava *quebrada*.

E o BANESPA?

Seguindo com Biondi (1999), poucos dias antes da posse do Governador Mário Covas, em São Paulo, em seu primeiro mandato, no final de 1994, o Banco Central decretou a intervenção do banco paulista, alegando que o Estado havia deixado de pagar uma parcela de um acordo de refinanciamento da dívida, firmado com o Governo Federal. No entanto, segundo a defesa de um ex-governador paulista, em juízo, o atraso era inferior a dez dias, e as regras do acordo de financiamento previam que qualquer punição somente poderia ser adotada após trinta dias de atraso. No caso do Banespa, ainda houve um aspecto nunca explicado suficientemente à opinião pública. Afirmava-se que o BANESPA tinha um *rombo*, que estava *quebrado*. A situação era outra, o dinheiro do banco não havia *evaporado*, *sumido*, deixando um rombo. Havia um grande devedor que não estava pagando suas dívidas: o Governo do Estado de São Paulo. O BANESPA nunca *quebrou*. Quem estava *quebrado* era o Governo do Estado. Os créditos a receber existiam, o dinheiro a receber existia. No entanto, a equipe econômica de FHC e os interventores do Banco Central *quebraram* o BANESPA para permitir a sua privatização.

Cabe destacar que a privatização dos Bancos Federais e Estaduais rendeu ao governo US$ 6,3 bilhões. Desse total, 57% corresponderam à venda do BANESPA. Mostrando assim, que a situação do referido banco, não era ruim, conforme pode ser observado acima.

3.2.4 Serviços de utilidade pública

Segundo Nestor e Mahoobi (2000, p.108), empresas de utilidade pública são “redes de infra-estrutura que fornecem uma gama de bens e serviços essenciais às famílias e às empresas. Essas empresas fornecem seus

serviços/produtos através de uma rede fixa de tubulações, cabos e outras instalações". Os serviços públicos pertencem a um setor importante na economia de um país. Com freqüência, é um setor responsável por uma parcela significativa do PIB e uma porção ainda maior do investimento total. No entanto, sua importância é devida, principalmente, a seu papel como fornecedor de serviços essenciais à população. Entre os principais serviços de utilidade pública, podemos mencionar o setor elétrico, o de transportes, de saneamento, água e telecomunicações.

Neste trabalho, faremos referência específica ao setor das telecomunicações, por ser o que representou mais de um terço do dinheiro arrecadado com as privatizações.

A privatização das telecomunicações foi possível em razão da Emenda Constitucional N° 8 (BRASIL, 1995), que pôs fim ao controle estatal das telecomunicações. Por exemplo, a introdução da competição na telefonia celular começou com a promulgação da Lei Mínima[24] e Normas Gerais de Telecomunicações (NGTs) que regulavam o serviço da telefonia celular (BRASIL, 1996).

Um importante passo na privatização das telecomunicações foi a promulgação da Lei Geral de Telecomunicações em julho de 1997. Entre seus destaques, podemos mencionar: a privatização do sistema Telebrás e a criação de fundos de investimento e da ANATEL (Agência Nacional de Telecomunicações), cujas principais funçõe são: regular e fiscalizar os serviços, defender os direitos dos consumidores e estimular o investimento privado. Além disso, a ANATEL estabeleceu diretrizes para a regulamentação da telefonia fixa. De acordo com informações do BNDES (2002), em Julho de 1998, o Governo Federal vendeu as 12 *holdings*[25] criadas a partir do desmembramento da Telebrás, transferindo para a iniciativa privada três empresas de telefonia fixa, oito de telefonia celular e a Embratel, operadora de serviços de longa distância. Importa assinalar que a privatização das telecomunicações gerou para o Governo aproximadamente US$ 33 bilhões, um terço do total arrecadado.

---

[24] Instituto que criou um esboço regulatório mínimo para a telefonia celular.

[25] Designação de empresas que mantém o controle sobre outras empresas através da posse majoritária de ações destas.

As opiniões de diversos autores, como Tavares (1999), Biondi (1999), Gonçalves (1999), entre outros, permitem afirmar que a privatização do Sistema Brasileiro de Comunicações (TELEBRAS) foi o caso mais escandaloso para enriquecer um grupo de compradores.

Entre 1996 e 1998, o Governo Federal investiu aproximadamente vinte e um bilhões de dólares nas *Teles*. Todavia, os compradores, ajudados pelos meios de comunicação, insistiam em que os problemas surgidos depois da privatização aconteceram em conseqüência da falta de investimentos nas estatais. Além desses investimentos, nos dois anos anteriores à privatização do Sistema Brasileiro de Comunicações (TELEBRÁS), o Governo autorizou reajustes de até 500%.

Assim, a privatização do sistema TELEBRAS foi mais um exemplo de um processo não destinado a beneficiar o Brasil, e sim, a grupos estrangeiros e multinacionais.

3.3 SÍNTESE DO PROCESSO – PARA QUE AS PRIVATIZAÇÕES?

O processo de privatização pelo qual o país vem passando tem desencadeado mudanças significativas, que serão mostradas, sucintamente, nas tabelas a seguir.

A Tabela 3.4 mostra o resultado total das privatizações no Brasil (1995–2002) - 93,4 bilhões de dólares -, durante o governo de FHC.

Tabela 3.4 – Resultado das privatizações no Brasil

US$ milhões

Setores	Receita de venda	Divida transferida	Resultado total
Indústrias	10.852	4.265	15.117
• Petroquímica	816	706	1.522
• Petróleo	4.840	-	4.840
• Mineração	5.196	3.559	8.755
Infra – estrutura /serviços	63.281	10.545	73.826
• Financeiro	6.329	-	6.329
• Elétrico	22.238	7.510	29.748
• Transporte	2.321	-	2.321
• Portuário	421	-	421
• Gás / saneamento	2.111	88	2.199
• Telecomunicações	29.811	2.947	32.758
• Informática	50	-	50
Participações Minoritárias	4.481	-	4.481
• Decreto 1.068	753	-	753
• Estaduais	3.728	-	3.728
Total	78.614	14.810	93.424

Fonte: privatizações no Brasil. BNDS, 2002.

A pergunta a fazer é a seguinte: O que foi feito com esse recurso financeiro (dinheiro)? Já vimos nas páginas anteriores que esse resultado é falso, esconde, entre outros, dívidas assumidas pelo Governo Federal, juros que deveriam ser pagos pelos compradores e dividendos que eram distribuídos ao Tesouro Nacional pelas empresas estatais. Feitas as contas, chega-se à conclusão de que as privatizações não contribuíram nem para o crescimento econômico do Brasil nem para reduzir a dívida pública, pelo contrário, contribuíram para aumentá-la (Tabela 3.5).

Tabela 3.5 Dívida interna líquida do setor público - 1994-2002([a])

ANO	DILSP (%do PIB)	AUMENTO NO ANO(%)
1994	20,0	-
1995	25,5	27,5
1996	29,4	15,3
1997	30,2	2,7
1998	36,9	22,2
1999	39,2	6,2
2000	39,7	1,3
2001	42,7	7,6
2002	44,8	4,9

([a]) Valores referentes ao final de dezembro (1994-2001) e final de Junho (2002)
Fonte – Relatório do Banco Central do Brasil -2002

Além disso, o processo de privatização imposto pelo governo produziu uma demissão em massa de funcionários, pela qual o Governo Federal teve que pagar bilhões de reais em direitos trabalhistas. Por exemplo: a rede ferroviária de São Paulo (FEPASA) demitiu mais de dez mil funcionários e ainda ficou com milhares de aposentados.

O atendimento do serviço público piorou consideravelmente. A telefonia, a eletricidade, as rodovias, a saúde, entre outros, só começaram a melhorar com o governo de Luís Inácio Lula da Silva.

Resta, então, uma pergunta: O governo de FHC precisava privatizar? Não havia outro caminho? Nas páginas anteriores, mostramos que a ordem do FMI, Banco Mundial, G7, em especial, dos Estados Unidos da América e da Inglaterra, era do ajuste estrutural neoliberal dos países em desenvolvimento, particularmente, da América Latina. Vimos também que, no Brasil, o ajuste inicia no governo de Fernando Collor e consolida-se no governo de FHC. Este último foi eleito com o firme propósito de privatizar a economia e reformar o Estado brasileiro. Assim, as medidas tomadas não estavam destinadas a favorecer o povo brasileiro, mas, orientadas e dirigidas por interesses estrangeiros para ajudar os países mais poderosos a saírem da crise econômica. Portanto, se existia outro caminho, FHC e seus colaboradores não estavam interessados nele. Os meios de comunicação

apoiaram incondicionalmente as privatizações e foram aliados poderosos na campanha de desmoralização das empresas estatais, do funcionalismo público e do modelo econômico vigente.

A maioria dos brasileiros perdeu a noção de que as estatais eram patrimônio de cada cidadão, de que a Constituição de 1988 foi o resultado de uma luta histórica do trabalhador brasileiro e que o Estado é responsável pela garantia dos direitos da população. Nas idéias de Ianni (2003), o Brasil passou de uma nação a uma província ajustada ao capitalismo liberal.

3.4 A REFORMA DO ESTADO

As reformas econômicas implementadas pelo governo brasileiro precisavam de uma reforma do Estado, passando de um Estado planejador e executor para um Estado que exercesse basicamente as funções de regulação e fiscalização. Assim, a efetivação dessas novas funções do Estado implicava a privatização da economia brasileira, em síntese, uma intervenção estatal mínima nos destinos do país.

No Brasil, a partir de 1930, adota-se um modelo de administração burocrática que surge no quadro da aceleração da industrialização brasileira, em que o Estado assume papel decisivo, intervindo pesadamente no setor produtivo de bens e serviços. Assim, com o objetivo de realizar a modernização administrativa, foi criado o Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP - em 1936. Nos primórdios, a administração pública sofre a influência da teoria da administração científica de Taylor, tendendo à racionalização, mediante a simplificação, padronização e aquisição racional de materiais, revisão de estruturas e aplicação de métodos na definição de procedimentos.

Tendo em vista as inadequações do modelo, a administração burocrática, implantada a partir de 1930, sofreu sucessivas tentativas de reforma. Não obstante, as experiências se caracterizaram, em alguns casos, pela ênfase na extinção e criação de órgãos, e, em outros, pela constituição de estruturas paralelas visando alterar a rigidez burocrática. Por exemplo, no Governo Juscelino Kubitschek, a criação de comissões especiais, como a Comissão de Estudos e Projetos

Administrativos, objetivando a realização de estudos para simplificação dos processos administrativos e reformas ministeriais, e a Comissão de Simplificação Burocrática, que visava à elaboração de projetos direcionados para reformas globais e descentralização de serviços.

Entre 1964 e 1974, a ditadura militar transformou repartições ou autarquias em empresas estatais fornecedoras de serviços públicos (água, esgoto, portos, aeroportos, correios, comunicações), necessários para garantir a industrialização. Assim, mediante o Decreto-lei 200/67, realizou-se a transferência de atividades da administração direta para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, a fim de obter-se maior dinamismo operacional por meio da descentralização funcional. Instituíram-se, como princípios de racionalidade administrativa, o planejamento e o orçamento, o descongestionamento das chefias executivas superiores (desconcentração/descentralização), a tentativa de reunir competência e informação no processo decisório, a sistematização, a coordenação e o controle.

Assim, o crescimento econômico dos anos 70 do Século XX foi protagonizado em grande medida pelas empresas públicas responsáveis por grande parte dos investimentos em áreas de risco e de forte intensidade de capital. De acordo com Negreiros (2005, p. 2),

> o peso do Estado na economia brasileira (no início dos anos 90 do Século XX) pode ser ilustrado com os seguintes dados: as despesas do governo representavam, aproximadamente, 25% do PIB; somando-se a isso o valor adicionado pelas empresas estatais, chegava-se a algo próximo de 50%. As empresas estatais chegavam a dominar setores básicos da economia, tais como serviços públicos (água, eletricidade, transporte e comunicações), a petroquímica, a siderurgia de aços planos e a mineração.

Para os defensores do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), as reformas operadas até inícios da década de noventa não desencadearam mudanças no âmbito da administração burocrática central, permitindo a coexistência de núcleos de eficiência e competência na administração indireta e formas arcaicas e ineficientes no plano da administração direta ou central.

Dada a crise do Estado, reformá-lo significa melhorar não apenas a organização e o pessoal do Estado, mas também suas finanças e todo o seu sistema institucional-legal, de forma a permitir que o mesmo tenha uma relação harmoniosa e positiva com a sociedade civil.

Reformar o aparelho do Estado, na visão da equipe de FHC, significava garantir a esse aparelho maior governança, ou seja, maior capacidade de governar, maior condição de implementar as leis e as políticas públicas. Significaria tornar muito mais eficientes as atividades exclusivas de Estado, através da transformação das autarquias em *agências autônomas*, e tornar também muito mais eficientes os serviços sociais competitivos ao transformá-los em organizações públicas não-estatais de um tipo especial: as *organizações sociais*. Portanto, em 1995, o governo de FHC começa a implementar a Reforma do Estado brasileiro.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) foi elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE) e aprovado pela câmara da Reforma do Estado em 21 de setembro de 1995. Em seguida, foi submetido à aprovação do Presidente da República.

De acordo com o Plano Diretor, a reforma do Estado devia ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social, pela via da produção de bens e serviços, deixando para o setor privado, *mercado*, tal incumbência para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento. No plano econômico, o Estado é essencialmente um instrumento de transferências de renda, que se torna necessário devido à existência de bens públicos e de economias externas, que limitam a capacidade de alocação de recursos do mercado. Para realizar essa função redistribuidora ou realocadora, o Estado coleta impostos e os destina aos objetivos clássicos de garantia da ordem interna e da segurança externa, aos objetivos sociais de maior justiça ou igualdade e aos objetivos econômicos de estabilização e desenvolvimento. Para realizar estes dois últimos objetivos, que se tornaram centrais no século passado, o Estado tendeu a assumir funções diretas de execução. As distorções e ineficiências que daí resultaram deixaram claro, entretanto, que reformar o Estado significa transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado. Daí a generalização dos processos de privatização de empresas estatais.

Nesse plano, todavia, destaca-se um outro processo tão importante quanto esse e que não está tão claro: a descentralização para o setor público não-estatal da execução de serviços que mais envolvem o poder do Estado, mas devem ser executados por ele. Entre eles, podemos citar, como exemplo, os impostos, a força policial, a previdência social básica, a agência de serviço de desemprego, a saúde pública (criação, fiscalização de normas sanitárias), o serviço de trânsito, a compra de serviços de saúde pelo Estado, o controle do meio ambiente, o subsídio para a educação básica, o serviço de emissão de passaportes, entre outros.

Os autores do PDRAE (BRASIL, 1995) reconhecem, no entanto, a limitação dos modelos que, normalmente, representam uma simplificação da realidade. Essas imperfeições são caracterizadas por eventuais omissões e dificuldades de estabelecimento de limites entre as fronteiras de cada segmento.

Para o PDRAE, o aparelho do Estado ou administração pública lato sensu compreende:

(a) um núcleo estratégico ou governo, constituído pela cúpula dos três poderes;

(b) um corpo de funcionários;

(c) uma força militar e policial.

O aparelho do Estado é regido basicamente pelo direito constitucional e pelo direito administrativo, enquanto que o Estado é fonte ou sancionador e garantidor desses e de todos os demais direitos. Quando somamos ao aparelho do Estado todo o sistema institucional-legal, que regula não apenas o próprio aparelho do Estado, mas toda a sociedade, temos o Estado.

No esforço de diagnóstico da administração pública brasileira, é necessário centrar a atenção, de um lado, nas condições do mercado de trabalho e na política de recursos humanos, e, de outro, na distinção de três dimensões dos problemas (BRASIL,1995), a saber:

(1) A dimensão institucional-legal

(2) A dimensão cultural

(3) A dimensão gerencial

1) Institucional-legal

A dimensão institucional-legal, relacionada aos obstáculos de ordem legal para o alcance de uma maior eficiência do aparelho do Estado e viabilizará a reforma do aparelho do Estado em três direções:

a) Atender às demandas sociais básicas;

b) Mudar o papel do Estado de executor para o de promotor do desenvolvimento social e econômico;

c) Implementar o modelo de administração gerencial no setor de serviços do Estado.

2) Dimensão cultural

A dimensão cultural, definida pela coexistência de valores patrimonialistas e, principalmente, burocráticos, com os novos valores gerenciais e modernos na administração pública brasileira;

É importante observar que o diagnóstico realizado que antecedeu o Plano Diretor (BRASIL, 1995) constatou que as mudanças preconizadas pelo referido plano tinham como elemento desestruturante a cultura burocrática que permeava a administração do Estado, preocupada em evitar as práticas clientelistas ou patrimonialistas, ao reconhecer que, na análise levada a termo, os problemas referentes à dimensão institucional-legal dependeriam de alterações na baixa legislação constitucional. A dificuldade de solucionar os entraves, segundo o Plano Diretor (BRASIL, 1995, p. 38), devia-se à cultura burocrática, também conhecida por dominação racional-legal existente no país a partir de 1930 e que

> surgiu no século XIX como uma forma superior de dominação, legitimada pelo uso da lei, em contraposição ao poder tradicional (divino) e arbitrário dos príncipes e ao afeto das lideranças carismáticas. Surgiu, portanto, como uma reação à cultura patrimonialista, então dominante. Sua afirmação implicou o desenvolvimento, no nível da administração pública, de uma cultura burocrática, que, no plano político, correspondeu à prevalência do Estado liberal e à correspondente ideologia liberal, que o direito administrativo expressa bem.

O Plano citado acrescenta que a referida cultura, a burocrática,

> não reconhece que o patrimonialismo, embora presente como prática, já não constitui mais valor hoje no Brasil. Não reconhece que os políticos, em uma democracia, são crescentemente controlados por seus eleitores. Por isso, ela mantém uma desconfiança fundamental nos políticos, que estariam sempre prontos a subordinar a administração pública a seus interesses eleitorais. Na prática, o resultado é uma desconfiança nos administradores públicos, aos quais não se delega autoridade para decidir com autonomia os problemas relacionados com os recursos humanos, materiais e financeiros. Explica-se daí a rigidez da estabilidade e dos concursos, o formalismo do sistema de licitações e o detalhismo do orçamento. Esses obstáculos a uma administração pública eficiente só poderão ser superados quando, conjuntamente com a mudança institucional-legal, ocorra uma mudança cultural no sentido da administração pública gerencial. (BRASIL, 1995, p. 38)

Assim, o Plano Diretor (BRASIL, 1995) considerava a dimensão institucional-legal e a dimensão cultural como um dos entraves a uma gestão pública moderna, gerencial, eficiente e voltada para o atendimento do cidadão.

3) Dimensão-gerencial

A terceira dimensão a ser apresentada é a gerencial. A partir do aperfeiçoamento da administração burocrática vigente e da introdução da administração gerencial, essa dimensão inclui os aspectos de modernização da estrutura organizacional e dos métodos de gestão. Segundo o Plano Diretor (BRASIL, 1995), na realidade, é nela “que a administração pública demonstra sua energia, pois sua eficiência e efetividade dependerão da capacidade de gestão nela existente”. Essa dimensão diz respeito aos elementos centrais da técnica administrativa de como fazer, com que métodos, de que modo, sob orientação de quais valores. Rodrigues[26] (1994, p.22), no seu livro, Ensaios de Administração, mostra que são as “variáveis” encontradas no setor público: o que fazer, para que fazer, como fazer e poder fazer.

Considerando elementos centrais da técnica administrativa, para o Plano Diretor (BRASIL, 1995),

> a boa gestão é aquela que define objetivos com clareza, recruta os melhores elementos através de concursos e processos seletivos públicos, treina permanentemente os funcionários, desenvolve sistemas de motivação não apenas de caráter material, mas também de caráter psicossocial, dá autonomia aos executores e, afinal, cobra os resultados. Nada disto existe na administração pública federal. (BRASIL, 1995, P.38)

Assim, o PDRAE procura justificar as propostas de mudanças, criticando o modelo burocrático implantado no país, apontando os defeitos inerentes à administração pública burocrática relacionada com o controle rígido dos processos. Além disso, critica a falta de treinamento e de estrutura de carreiras que, pelo contrário, caracterizam as boas burocracias ainda existentes em países como a França e o Japão. E acrescenta que

---

[26] Conforme RODRIGUES, Marcus Vinícius C. **Ensaios de Administração**, Fortaleza. Unifor, 1994

> os instrumentos de supervisão e acompanhamento são pouco criativos, sendo deste modo insuficientes para caminhar passo a passo com a mudança tecnológica e atender à necessidade de repensar e propor novos objetivos e métodos de forma ágil, em menor tempo e a um custo mais baixo. Além disso, o sistema carece de mecanismos auto-reguladores e é refratário às inovações. Sua capacidade de resposta aos novos e constantes estímulos é limitada, fato que o torna arcaico e ineficiente. (BRASIL, 1995, p. 39)

Segundo o MARE (BRASIL, 1995, grifo nosso), a paralisação das mudanças que estavam iniciando, fundamentadas em uma administração pública gerencial, no começo da década de oitenta do Século passado, foi interrompida em 1985, quando da volta do país à democracia, e teve como um de seus custos mais surpreendentes o loteamento dos cargos públicos da administração indireta e das delegacias dos ministérios nos Estados para os políticos dos partidos vitoriosos. E justifica a crise do Estado como sendo conseqüência do novo populismo patrimonialista que surgia no Brasil. Também a alta burocracia passava a ser acusada pelas forças conservadoras de ser culpada da crise do Estado, visto que favorecera seu crescimento excessivo. No texto do Mare (BRASIL, 1995, p. 20/21) consta, ainda, que

> A conjunção desses dois fatores leva, na Constituição de 1988, a um retrocesso burocrático sem precedentes. Sem que houvesse maior debate público, o Congresso Constituinte promoveu um surpreendente engessamento do aparelho estatal, ao estender para os serviços do Estado e para as próprias empresas estatais praticamente as mesmas regras burocráticas rígidas adotadas no núcleo estratégico do Estado. A nova Constituição determinou a perda da autonomia do Poder Executivo para tratar da estruturação dos órgãos públicos, instituiu a obrigatoriedade de regime jurídico único para os servidores civis da União, dos Estados membros e dos Municípios, e retirou da administração indireta a sua flexibilidade operacional, ao atribuir às fundações e autarquias públicas normas de funcionamento idênticas às que regem a administração direta.

É importante observar que, no parágrafo acima, fica clara a posição dos autores com relação à Constituição de 1988. No entanto, numa observação mais atenta, o Presidente FHC, quando da apresentação do Plano Diretor, entra em discordância com o referido texto, quando afirma que

> [...] as propostas de Emenda Constitucional que o Poder Executivo apresentou ao Congresso Nacional para as reformas nas áreas administrativa e previdenciária (neste último caso, no que respeita às aposentadorias e pensões dos servidores públicos). [sic] Tais propostas de Emenda visam, por um lado, garantir conquistas da Constituição de 1988, as quais, na realidade, nunca se concretizaram, tais como a definição de tetos precisos para a remuneração dos servidores ativos e inativos e a exigência de Projeto de Lei para aumentos de remuneração nos Poderes Constituídos. (BRASIL, 1995, p. 7)

Assim, fica confuso entender para que serve a verdade de cada um diante das reformas, uma vez que o próprio documento, na página 42, apresenta uma situação mais conciliadora entre as formas de administração, ao afirmar:

> Como já vimos, existem ainda hoje duas formas de administração pública relevantes: a ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BUROCRÁTICA e a ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL. A primeira, embora sofrendo do excesso de formalismo e da ênfase no controle dos processos, tem como vantagens a segurança e a efetividade das decisões. Já a administração pública gerencial caracteriza-se fundamentalmente pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (sic) eficiência dos serviços prestados a milhares senão milhões de cidadãos. Nestes termos, no núcleo estratégico, em que o essencial é a correção das decisões tomadas, e o princípio administrativo fundamental é o da efetividade, entendido como a capacidade de ver obedecidas [sic] e implementadas com segurança as decisões tomadas, é mais adequado que haja um misto de administração pública burocrática e gerencial (grifo nosso).

Segundo o Mare (BRASIL,1995), as três dimensões estão inter-relacionadas. No entanto, há uma tendência a subordinar a terceira à primeira, quando se afirma que é impossível implantar qualquer reforma na área da gestão

enquanto não forem modificadas as instituições, a partir da Constituição Federal. É claro que essa visão é falsa. Para o ex-ministro, apesar das dificuldades, era possível promover de imediato a mudança da cultura administrativa e reformar a dimensão-gestão do Estado, enquanto ia sendo providenciada a mudança do sistema legal.

Na prática, independente do modelo a ser aplicado e de seus possíveis resultados, o que se procurava eram novos arranjos institucionais que "corrigiriam" históricas distorções das políticas públicas do Estado brasileiro. Procurava-se a melhor combinação orientada apenas por resultados.

Objetivos da Reforma do Estado

Segundo o Plano Diretor (BRASIL, 1995, p. 44), o objetivo da Reforma do Estado seria o de reconstruir o Estado, de forma que ele não apenas garanta a propriedade e os contratos, mas também exerça seu papel complementar ao mercado na coordenação da economia e na busca da redução das desigualdades sociais.

Para o PDRAE, os objetivos principais da Reforma do Estado eram:

- Aumentar a governança do Estado, ou seja, sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltando a ação dos serviços do Estado para o atendimento dos cidadãos;
- Limitar a ação do Estado àquelas funções que lhe são próprias, reservando, em princípio, os serviços não-exclusivos para a propriedade pública não-estatal, e a produção de bens e serviços destinados ao mercado, para a iniciativa privada;
- Transferir, da União para os estados e municípios, as ações de caráter local; só em casos de emergência, cabe a ação direta da União;
- Transferir parcialmente, da União para os estados, as ações de caráter regional, de forma a permitir uma maior parceria entre os estados e a União.

Como já foi referido, para enfrentar os principais problemas que representam obstáculos à implementação de um aparelho do Estado moderno e eficiente, os autores do PDRAE consideravam necessário definir um modelo conceitual que distinguisse os segmentos fundamentais característicos da ação do

Estado, cuja opção permitiria a identificação de estratégias específicas para cada segmento de atuação, evitando a alternativa simplista de proposição de soluções genéricas a problemas que são peculiares, dependendo do setor. Assim, para o cumprimento desses objetivos, o PDRAE estabeleceu a setorização do Estado, descrita a seguir:

- Núcleo estratégico
- Atividades exclusivas do Estado
- Serviços não-exclusivos
- Produção de bens e serviços para o mercado

O núcleo estratégico é o setor que define as leis e as políticas públicas e cobra seu cumprimento, e é composto pelos Poderes Legislativo e Judiciário, pelo Ministério Público e pelo Poder Executivo (Presidente da República, Ministros e seus auxiliares e assessores diretos).

Objetivos do núcleo estratégico

- Aumentar a efetividade do núcleo estratégico, de forma que os objetivos democraticamente acordados sejam adequados e efetivamente alcançados;
- Modernizar a administração burocrática que, no núcleo estratégico, ainda se justifica pela sua segurança e efetividade, através de uma política de profissionalização do serviço público, ou seja, de uma política de carreiras, de concursos públicos anuais, de programas de educação continuada permanentes, de uma efetiva administração salarial, ao mesmo tempo em que se introduz no sistema burocrático uma cultura gerencial baseada na avaliação do desempenho;
- Dotar o núcleo estratégico de capacidade gerencial para definir e supervisionar os contratos de gestão com as agências autônomas, responsáveis pelas atividades exclusivas de Estado, e com as organizações sociais, responsáveis pelos serviços não-exclusivos do Estado, realizados em parceria com a sociedade.

O segundo setor representa as Atividades Exclusivas do Estado. É o setor em que são prestados serviços que só o Estado pode realizar: o poder de regulamentar, fiscalizar e fomentar. A título de exemplos, podemos citar a coleta e a

fiscalização dos impostos, a polícia, a previdência social básica, os serviços para os desempregados, a fiscalização do cumprimento das normas sanitárias, o serviço de trânsito, a compra de serviço de saúde pelo Estado, o controle do meio ambiente, o subsídio à educação básica, o serviço de emissão de passaportes, entre outros.

Objetivos para as atividades exclusivas

- Transformar as autarquias e fundações que detêm poder de Estado em agências autônomas, administradas segundo um contrato de gestão; o dirigente escolhido pelo Ministro, segundo critérios rigorosamente profissionais, mas não necessariamente de dentro do Estado, terá ampla liberdade para administrar os recursos humanos, materiais e financeiros colocados à sua disposição, desde que atinja os objetivos qualitativos e quantitativos (indicadores de desempenho) previamente acordados. Para isso, deve substituir a administração pública burocrática, rígida, voltada para o controle, a priori, dos processos, pela administração pública gerencial, baseada no controle, a posteriori, dos resultados e na competição administrada;
- Fortalecer práticas de adoção de mecanismos que privilegiem a participação popular tanto na formulação quanto na avaliação de políticas públicas, viabilizando o controle social das mesmas.

O terceiro setor está constituído pelos Serviços não Exclusivos, em que o Estado, juntamente com instituições públicas não-estatais e privadas, atua simultaneamente. Os serviços desse setor envolvem direitos humanos fundamentais, como os da educação e da saúde. Como exemplo desse setor, podemos citar: as universidades, os hospitais, os centros de pesquisas e os museus.

Objetivos para os serviços não-exclusivos

- Transferir para o setor público não-estatal esses serviços, através de um programa de *publicização*, transformando as atuais fundações públicas em organizações sociais, ou seja, em entidades de direito privado, sem fins lucrativos, que tenham autorização específica do poder legislativo para celebrar contrato de gestão com o poder executivo e assim ter direito à dotação orçamentária;
- Lograr, assim, uma maior autonomia e uma conseqüente maior responsabilidade para os dirigentes desses serviços;
- Lograr, adicionalmente, um controle social direto desses serviços por parte da sociedade, através dos seus conselhos de administração. Mais amplamente, fortalecer práticas de adoção de mecanismos que privilegiem a participação da sociedade tanto na formulação quanto na avaliação do desempenho da organização social, viabilizando o controle social;
- Lograr, finalmente, uma maior parceria com o Estado, que continuará a financiar a instituição, a própria organização social e a sociedade a que serve e que deverá também participar minoritariamente de seu financiamento, via compra de serviços e doações;
- Aumentar a eficiência e a qualidade dos serviços, proporcionando ao cidadão-cliente um custo menor.

O quarto e último setor corresponde à Produção de Bens e Serviços para o Mercado. É uma área de atuação das empresas, particularmente as do setor de infra-estrutura.

Objetivos da produção para o mercado

- Dar continuidade ao processo de privatização através do Conselho de Desestatização;
- Reorganizar e fortalecer os órgãos de regulação dos monopólios naturais que forem privatizados;
- Implantar contratos de gestão nas empresas que não puderem ser privatizadas.

Outra distinção importante colocada pelo PDRAE faz referência às formas de propriedade e de administração. Para os autores do Plano Diretor, usualmente se consideram apenas duas formas de propriedade: a propriedade estatal e a propriedade privada. No entanto, existe, no capitalismo contemporâneo, uma terceira forma, intermediária, muito importante: a propriedade pública não-estatal, constituída pelas organizações sem fins lucrativos, que não são propriedade de nenhum indivíduo ou grupo e estão orientadas diretamente para o atendimento do interesse público. O tipo de propriedade mais indicado variará de acordo com o setor do aparelho do Estado.

No núcleo estratégico, a propriedade tem que ser necessariamente estatal. Nas atividades exclusivas de Estado, onde o poder do Estado é exercido, a propriedade também só pode ser estatal.

Já para o setor não-exclusivo ou competitivo do Estado, a propriedade ideal é a pública não-estatal, e não, a estatal, porque aí não se exerce o poder de Estado. Não é, por outro lado, a propriedade privada, porque se trata de um tipo de serviço por definição subsidiado. A propriedade pública não-estatal torna mais fácil e direto o controle social, através da participação nos conselhos de administração dos diversos segmentos envolvidos, ao mesmo tempo em que favorece a parceria entre sociedade e Estado. As organizações, nesse setor, gozam de uma autonomia administrativa muito maior do que aquela possível dentro do aparelho do Estado. Em compensação, seus dirigentes são chamados a assumir uma responsabilidade maior, em conjunto com a sociedade, na gestão da instituição.

No setor de produção de bens e serviços para o mercado, a eficiência é também o princípio administrativo básico, e a administração gerencial, a mais indicada. Em termos de propriedade, dada a possibilidade de coordenação via mercado, a propriedade privada é a regra. A propriedade estatal só se justifica quando não existem capitais privados disponíveis - o que não é mais o caso no Brasil - ou então, quando existe um monopólio natural. Mesmo nesse caso, entretanto, a gestão privada tenderá a ser a mais adequada, desde que acompanhada de um seguro sistema de regulação.

Principais instrumentos da Reforma

O PDRAE estabeleceu, como principais instrumentos para a efetivação da Reforma do Aparelho do Estado, duas Emendas à Constituição de 1998. Essas Emendas visavam facilitar o Ajuste Fiscal, possibilitar a modernização da administração e eliminar privilégios e desequilíbrios do sistema de remunerações públicas do Brasil. Assim, tramitaram e foram aprovadas em 1998, pelo Congresso Nacional, a Reforma Administrativa nº 19/98 e a Reforma da Previdência nº 20/98.

De acordo com os autores do Plano Diretor, a operacionalização das mudanças necessitava do aperfeiçoamento do sistema jurídico-legal, notadamente de ordem constitucional, de maneira a remover os constrangimentos existentes que impedem a adoção de uma administração ágil e com maior grau de autonomia, capaz de enfrentar os desafios do Estado moderno. Nesse sentido, a reforma contemplava a proposição de emendas constitucionais. Algumas reformas, como a da ordem econômica (N.A. já aprovadas pelo Congresso antes do encaminhamento do Plano) e a reforma tributária (na época, em discussão no Congresso), estão no âmbito mais amplo da reforma do Estado. A reforma da previdência é tanto uma reforma do Estado, em geral, quanto do aparelho do Estado, quando trata dos sistemas de aposentadorias e pensões dos servidores públicos.

As principais mudanças propostas pela reforma administrativa foram:

- O fim da obrigatoriedade do regime jurídico único, permitindo-se a volta de contratação de servidores celetistas;
- A exigência de processo seletivo público para a admissão de celetistas e a manutenção do concurso público para a admissão de servidores estatutários;
- A flexibilização da estabilidade dos servidores estatutários, permitindo-se a demissão, além de, por falta grave, também por insuficiência de desempenho e por excesso de quadros;
    - nos dois últimos casos, o servidor terá direito a uma indenização;
    - no caso de insuficiência de desempenho, que tem por objetivo levar o servidor a valorizar o seu cargo e permitir ao administrador público cobrar trabalho, o funcionário só poderá ser demitido depois de devidamente avaliado e terá sempre direito a processo administrativo específico com ampla defesa;

  - a exoneração por excesso de quadros deverá obedecer a critérios gerais estabelecidos em lei complementar, e os cargos correspondentes serão automaticamente extintos, não podendo ser recriados em um prazo de quatro anos;
- Possibilidade de se colocarem servidores em disponibilidade, com remuneração proporcional ao tempo de serviço, como alternativa para a exoneração por excesso de quadros;
- Permissão de contratação de estrangeiros para o serviço público, sempre através de concurso ou processo seletivo público, desde que uma lei específica o autorize;
- Limitação rígida da remuneração dos servidores públicos e membros dos Poderes, inclusive vantagens pessoais, para a remuneração do Presidente da República;
- Limitação rígida dos proventos da aposentadoria e das pensões ao valor eqüivalente percebido na ativa;
- Facilidade de transferência de pessoal e de encargos entre pessoas políticas da Federação, a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios, mediante assinatura de convênios;
- Eliminação da isonomia como direito subjetivo, embora mantenha, implicitamente, o princípio, que é básico para qualquer boa administração.

Uma segunda emenda (20/98) incluída na reforma administrativa fazia referência à relação entre os poderes do Estado e estabelecia:

(1) um tratamento equilibrado entre os três poderes nas prerrogativas relativas à organização administrativa;

(2) a fixação de vencimentos dos servidores dos três poderes, excluídos os titulares de poder, através de projeto de lei. A iniciativa será sempre do poder respectivo, mas a aprovação passa a depender da sanção presidencial. Só com essas duas emendas se iniciaria o processo do ajuste fiscal no governo central, nos estados e municípios.

Passados mais de dez anos de aprovação da Reforma Administrativa (EC 19/98), podemos afirmar que, para o PDRAE e as autoridades governamentais da época, gestores das mudanças, talvez as reformas objetivassem melhorar a capacidade de ação administrativa do Estado, redefinir o seu papel e sua forma de

atuação. No entanto, no que se refere à Reforma Administrativa, o alvo principal foi o servidor público: mudou a estabilidade e acabou com o Regime Jurídico Único, possibilitando o retorno do regime celetista aos órgãos públicos, fim da isonomia salarial como direito subjetivo, alterando profundamente a revisão salarial dos funcionários.

Esperava-se, portanto, a democratização do Estado, no sentido de garantir a igualdade de direitos políticos civis e sociais. Na prática, em vez de estabelecer uma administração ágil, aumentaram-se a centralização do Executivo e o clientelismo político, prática destoante na relação entre o Executivo e o Legislativo.

De acordo com Resende (2002), a falta de cooperação por parte dos atores estratégicos - Casa Civil, Ministério da Fazenda - prejudicou a Reforma. A seguinte passagem ilustra com clareza tal impasse:

> [...] A Fazenda e o Planejamento e Orçamento são Excelentes parceiros quando o MARE se volta para as questões de redução e controle dos gastos com o governo. Entretanto, estes se tornam muito reativos à reforma quando se trata de um novo desenho institucional para o Estado Brasileiro. Eles não apóiam a mudança institucional porque pensam que esta irá quebrar com a lógica de controle e poder na burocracia federal. Eles têm uma percepção bastante estreita sobre a reforma, e pouco interesse em questões voltadas para uma melhor gestão e melhor performance no Estado brasileiro. Por esta razão, eles não se interessam por mudanças institucionais e apóiam com mais intensidade aquelas partes da política de reforma que estão mais associadas à lógica da contabilidade e do controle (Entrevista pessoal concedida por diretor da Secretaria da Reforma do Estado) (RESENDE, 2002, p. 133).

Existiam conflitos entre diversos setores do Governo Federal, e muitos consideravam que a Reforma Administrativa era uma questão mais associada à redução de pessoal e de custos. Não era necessário mudança substancial nos arranjos institucionais. Assim, foram as autoridades do próprio governo que colaboraram com o fracasso da Reforma Administrativa.

A Reforma da Previdência foi outro instrumento colocado como de importância fundamental para esse novo modelo de Estado. A proposta baseava-se em sua compreensão da situação e da demografia e seus efeitos sobre o sistema

previdenciário do país. Os fatores que constrangiam as contas da previdência social são resumidamente apresentados nos parágrafos seguintes.

Para o governo de FHC, essa emenda revestia-se de enorme importância para o país, dado o caráter explosivo do aumento das despesas do Estado com os inativos. Esse problema seria enfrentado à medida que fossem evitadas as aposentadorias precoces, antes dos 60 anos, e os proventos da aposentadoria fossem proporcionais à contribuição realizada. Seriam importantes, também, a eliminação de aposentadorias especiais e o estabelecimento de regras para a atualização dos valores desvinculadas dos aumentos reais concedidos aos funcionários na ativa.

Para o MARE, através das mudanças propostas na *reforma da previdência*, terminar-se-ia com a aposentadoria integral e com as aposentadorias precoces, que tornam o sistema previdenciário público brasileiro um sistema de privilégios. A aposentadoria dos funcionários ocorrerá basicamente por idade, com uma pequena correção para o tempo de serviço, e será proporcional à contribuição do servidor. Assim, a maioria dos dispositivos da EC 20/98 seguiu a premissa de redução de despesas, como pode ser observado, e as principais mudanças atingiram:

- a aposentadoria por tempo de serviço;
- as restrições à acumulação de remunerações e proventos de aposentadoria;
- a fixação do valor das aposentadorias e das pensões e contribuições dos servidores inativos e pensionistas;
- o regime de previdência complementar para servidor público.

Uma das alterações mais polêmicas referia-se à imposição de um limite de idade para aposentadoria por tempo de serviço, atingindo tanto trabalhadores do setor privado quanto do setor público. Outra alteração importante foi o valor de benefício da aposentadoria, mudando-se a forma de calculá-la.

Cabe lembrar que, na proposta do MARE, a Reforma Previdenciária atingiria a todo o Poder Executivo. No entanto, não alterou a previdência dos militares, não aplicando a eles as novas regras dos servidores civis.

A Reforma da Previdência foi igual à Reforma Administrativa, que representou apenas um instrumento para controlar os gastos do governo e se justificou pelo enorme déficit que gerava o sistema vigente nessa época. Esse déficit foi “martelado ano após ano”, por diversos governos, especialmente o de

FHC. Contudo, já existe um volume de informações em contrário, afirmando que esse argumento não justifica a reforma realizada.

De acordo com Marques e Mendes (2004, p.6),

> na discussão sobre a existência ou não de déficit, é preciso se considerar o conjunto da seguridade, compreendida pela previdência, saúde e assistência, que registrou um superávit de R$ 32,96 bilhões em 2002. Para esse cálculo, são consideradas todas as receitas e despesas da previdência, da saúde e da assistência, não sendo incluídos o PIS/Pasep e o FAT, pois o seguro-desemprego tem receita vinculada.

Concordando com Trotta (2004), o que a proposta da Reforma do Estado esqueceu foi o delineamento de metas e fins a serem alcançados por instrumentos políticos. A reforma pensada e efetuada pelo governo FHC não combateu aquilo que mais se contestava: o clientelismo político, prática destoante nas relações entre Legislativo e Executivo, que fortaleceu a presidência da República e todo o aparato burocrático que, por sua vez, está longe de uma racionalidade ao molde da burocracia pensada por Max Weber.

Para Macaroun (2002, p. 15),

> O chamado ‘Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado’ não conseguiu alcançar as metas planejadas, e o que se viu foi uma economia de gastos pouco significativa e um crescimento econômico relativamente medíocre, ou seja, mais uma vez, o Estado não obteve êxito no desempenho do seu papel primordial: o alcance do bem comum.
>
> Num estado que se tornou excessivamente centralizador, assumindo para si toda a responsabilidade e o controle sistemático em relação à vida do cidadão, a ineficiência seria uma conseqüência inevitável, e a ruptura com essa realidade seria, por certo, um processo lento e fadado a muitos erros.

Para concluir, faremos referência a um autor muito citado por Bresser Pereira e que está longe de apoiar reformas neoliberais: Adam Przeworski. Nesse assunto, a sua posição é muito clara:

> O caráter autocrático dessas reformas “estilo Washington” ajuda a minar as instituições representativas, a personalizar a política e a engendrar um clima em que a política fica reduzida a trapaças, ou então é inflada numa busca de redenção. Assim, mesmo quando as políticas neoliberais fazem sentido, economicamente elas debilitam as instituições representativas. [...] Liberdade e segurança material são coisas altamente apreciadas pela maioria das pessoas, mas o zelo ideológico apenas tende a aumentar o sofrimento humano — e muitas das receitas de políticas atualmente em voga baseiam-se em nada mais do que zelo. Sempre que eu me candidato a um financiamento governamental para pesquisa, exige-se de mim que assine um compromisso de que não farei experiências com seres humanos. Eu gostaria que os governos tivessem que fazer o mesmo (PRZEWORSKI,1993, p.224-225).

Assim, percebemos, nas palavras do pesquisador acima citado, a desvalorização do ser humano em detrimento do Estado.

A contra-reforma previdenciária

Para surpresa da população brasileira, principalmente daqueles diretamente envolvidos com a Previdência, o governo Lula encaminhou ao Congresso e, através de Propostas de Emenda Constitucional 40 e 41, aprovou, em dezembro de 2003, uma Reforma Previdenciária que retomou os pontos referentes aos servidores públicos e que tinham sido derrotados na ampla reforma promovida por FHC.

Marques e Mendes (2004) apresentam tal fato como resultado de um longo processo de destruição do serviço público brasileiro e aponta alguns governos que se sobressaíram nessa empreitada, a partir do Presidente Sarney, até o Presidente Lula, não constando apenas o nome de Itamar na relação, mostrando, ainda, os pontos que FHC não conseguiu aprovar, mas que, no governo Lula, foram aprovados no Congresso como *a contra-reforma previdenciária*.

Entre as medidas, merece destaque a que foi instituída para:

- Desvinculação das Receitas da União – DRU - que permite que 20% das receitas de impostos e contribuições sejam livremente alocadas pelo governo federal, inclusive para pagamento dos juros da dívida (MARQUES; MENDES, 2004), sendo, no mandato de Lula, na Presidência da República, proposto para 2007 a sua vigência (DRU).
- A cobrança de contribuição dos inativos do INSS.

Apesar de todos esses percalços, as pesquisadoras Marques e Mendes (2004, p. 3) reconhecem que

> a previdência social brasileira é, mesmo considerando todas as suas limitações, a mais organizada da América Latina. Entre todos os países latino-americanos, apenas o Brasil conseguiu criar um sistema único para todos os trabalhadores do setor formal da economia, unificando os vários institutos anteriormente existentes e assim garantindo níveis de cobertura iguais para todos, independentemente do ramo em que a atividade fosse exercida.

Acrescentam, ainda, Marques e Mendes (2004, p. 3) que, com isso, “ao conceder um mesmo estatuto para esses trabalhadores, o Estado brasileiro deu um importante passo na construção da idéia de nação, integrando em um mesmo todo o trabalhador do Norte e do Sul do país”.

3.5 AS CONSEQÜÊNCIAS DIRETAS DO AJUSTE SOBRE A DESIGUALDADE SOCIAL E A POBREZA

O ajuste estrutural brasileiro, além de não contribuir para o crescimento econômico, nem para reduzir a dívida pública, aumentou a pobreza e gerou um número de novas formas de exclusão social, quando agravou as condições de emprego e trabalho (informalização, diminuição dos salários e corte dos - já reduzidos - direitos sociais). Além disso, criou um desemprego, cuja dimensão supera qualquer outra marca histórica já vista no Brasil, uma vez que, até então, o

desemprego que era, quase sempre, conjuntural, agora também passava a ser estrutural .

O trabalho informal cresceu 62% na década. O levantamento oficial a respeito, nas principais Regiões Metropolitanas do país, do ano 2000, revela que o número de pessoas ocupadas sem carteira assinada cresceu 62% entre 1990 e 1999. Em São Paulo, esse crescimento foi de 81%. Isso tende a agravar-se: dentre as 217 mil pessoas que entraram no mercado de trabalho paulista, no ano de 1999, 57% (ou 157.312) trabalharam sem carteira assinada. No Brasil, praticamente todo o acréscimo de pessoas ocupadas no último ano ocorreu no mercado informal: das 433 mil que ingressaram no mercado de trabalho, no período, 78% não tiveram suas carteiras assinadas. Levando em consideração apenas as seis principais regiões metropolitanas, o levantamento do IBGE indica que existem 4,4 milhões de pessoas trabalhando sem carteira assinada. Esse número é ainda mais assustador quando são incluídos os 3,8 milhões que, segundo a mesma pesquisa do IBGE, trabalham *por conta própria*. A grande maioria desses “autônomos” também está na informalidade.

Como um importante indicador da precarização das relações de trabalho, a informalidade se reflete na proporção daqueles que contribuem com a Previdência Social. A já historicamente baixa proporção de trabalhadores ativos contribuintes – pouco mais da metade – reduz-se a menos da metade, a partir de meados dos anos 90 do Século XX. A proporção de pessoas ocupadas com carteira assinada, ou seja, contribuintes da Previdência Social, diminuiu de 56,9%, em 1990, para 44,5%, em 1999, significando uma queda de 12,6%. Isso traz óbvias implicações para a já instável situação de financiamento da Seguridade Social no Brasil, a qual vem sendo justificativa para a Reforma da Previdência com corte linear nos benefícios sociais (SOARES, 1998).

Para Soares (1998), com base em Lessa et al. (1997), a afirmação de alguns estudiosos de que a ausência de qualificação é a causa do desemprego no Brasil seria uma falácia, pois, no seu entendimento, a reestruturação da economia interna é que

> redundou na demissão do trabalhador qualificado, adulto, homem, relativamente mais bem remunerado, ainda que com menor escolaridade, resultando na contratação de jovens e mulheres, em ocupações de baixa qualificação (SOARES, 1998, apud Lessa et al. 1997, p.175).

Como conseqüência, enquanto cresciam a informalidade e o desemprego, caía o rendimento daqueles que ainda conseguiam permanecer trabalhando. Já os que trabalhavam por conta própria, na sua visão, tiveram uma redução de renda na ordem de 9,9%, o que desmistificaria o discurso que o governo federal e a mídia vinham tratando de impor no Brasil - de que a saída do trabalhador para aumentar sua renda seria trabalhar por conta própria. Outro mito derrubado é o de que, na informalidade, o trabalhador teria menos perdas de salário. A título de exemplo, em São Paulo, durante o ano de 1999, não existiu praticamente diferença entre a queda de rendimento entre as pessoas ocupadas com carteira assinada (4,7%) e aquelas sem carteira (4,1%). Assim, um a um, os argumentos do governo foram sendo testados e não se mostraram consistentes como verdade.

Em contraponto a uma concentração do poder e da gestão do econômico – em consonância com os tempos de *globalização* – vive-se hoje, no Brasil, uma crescente fragmentação da gestão do social – acorde com a pulverização daqueles que demandam os serviços sociais, crescentemente destituídos de voz e poder de decisão sobre o seu destino.

Esses pequenos e pulverizados programas quase sempre são associados a uma estratégia mais geral – chamada de Descentralização – que é a da total responsabilidade dos municípios pela implementação de Políticas Sociais. No entanto, delegam-se aos municípios as competências sem os recursos correspondentes e necessários. Os municípios que lograram manter uma boa qualidade de serviços básicos sociais estão tendo, como *prêmio*, a invasão de populações vizinhas onde isso não acontece. Essa política gerou, ainda, um profundo desequilíbrio na já complicada federação brasileira, retirando dos estados, enquanto entes federativos de maior porte, as possibilidades (financeiras, técnicas e políticas) de planejamento e coordenando os programas sociais de forma regional e mais eqüitativa. A descentralização de programas sociais tem provocado um enorme reforço do caciquismo ou do coronelismo local, expressões que, no Brasil,

significam o esforço de esquemas tradicionais de poder das elites locais. Essa distribuição pulverizada de alimentos é o carro-chefe do programa Comunidade Solidária, na época, considerado a *Política Social* de âmbito federal no Brasil. Esse programa era liderado pela primeira dama[27] do país, na melhor tradição dos programas filantrópicos, em mais uma demonstração da modernidade neoliberal. Tem ficado cada vez mais evidente a ausência de resolutividade/efetividade dessa modalidade de programas focalizados e ad hoc.

Para Soares (2000), é urgente um debate sobre os gastos sociais, sobre as possibilidades de alterar para mais o patamar do gasto social para dar conta de políticas sociais universais, redistributivas, eqüitativas, em face do quadro estabelecido. No entender de Dain (2003), nos anos 90 do Século XX, o Brasil não se configurou como uma situação de normalidade para uma Seguridade Social que garantisse a apropriação plena das receitas de contribuições instituídas pela Constituição de 1988 para as finalidades previstas no apoio à cidadania social. Ou seja, a tão propalada crise de financiamento de uma Seguridade Social, que nunca chegou a se constituir plenamente, poderia ter sido muito atenuada se, ao contrário do que afirma o governo federal, a alocação dos recursos vinculados às suas principais políticas – saúde, previdência e assistência social – tivesse respeitado sua destinação constitucional.

Soares (2000) entende que a concepção neoliberal de política social é de que o bem-estar social pertence ao âmbito do privado. Essa concepção, aplicada de maneira *global*, tem trazido, entre todas as conseqüências já vistas, uma *volta ao passado.*

Considerando que o Estado brasileiro detinha características muito próximas de Estado de Bem-estar[28] e por concordar com Galbraith (1986), para quem o Estado de Bem-estar social se constitui uma das mais importantes invenções dos Tempos Modernos, estamos vivendo um enorme retrocesso histórico. Retrocedemos a uma concepção focalista, emergencial e parcial, em que a população pobre tem que dar conta dos seus próprios problemas, com a introdução de cobranças "seletivas" para determinados serviços básicos essenciais, como a assistência médica.

---

[27] Ruth Cardoso, que dirigia uma Organização não Governamental (OnG) denominada Juventude Solidária
[28] Intervencionista, proteção social (seguro desemprego, programa de apoio à pobreza)

Esse processo – causado por políticas deliberadas de ajuste, e não, por uma *fatalidade global* – é um dos principais mecanismos geradores de exclusão hoje, no Brasil e na América Latina, trazendo conseqüências, muitas vezes, fatais para aqueles que dependem, cada vez mais, do setor público para sua sobrevivência.

3.6 EM RESUMO: O BRASIL AJUSTADO

Citando Gonçalves (1999, p.13), "é difícil imaginar algo pior na vida das pessoas e das nações do que a vulnerabilidade. A vulnerabilidade externa é a baixa capacidade de resistência a pressões, fatores desestabilizadores e choques externos". O governo de FHC foi o responsável pela vulnerabilidade do Brasil: aumento da dívida, desmantelamento do Estado e da produção, desemprego, etc.

Para Gonçalves (1999, p. 213), é a seguinte a herança trágica do governo FHC:

A) Desestabilização macroeconômica
- Acúmulo de distorções de política macroeconômica;
- economia travada;
- incapacidade de geração de emprego;
- crescente vulnerabilidade externa.

B) Desmantelamento do aparelho produtivo
- Ineficiência dinâmica;
- desmantelamento do aparelho produtivo privado;
- degradação do sistema nacional de inovações;
- deterioração da infra-estrutura econômico-social.

C) Degradação do tecido social
- Negligência com a questão social;
- desigualdade na distribuição de renda e de riqueza;
- pobreza, exclusão e tensão social.

D) Deterioração político-institucional
- Aumento da concentração do poder econômico;

- agravamento da fragilidade do setor público;
- reformas predatórias e falta de reformas efetivas;
- deterioração das instituições.

Iniciamos este capítulo lembrando Otávio Ianni e o concluímos, tomando como referência as suas opiniões. O ajuste criou uma profunda dissociação entre o Estado e a Sociedade. As diretrizes econômicas, políticas e até culturais do Estado estão mais distantes das necessidades da maior parte da população. Dadas as prioridades estabelecidas por agências internacionais e empresas multinacionais, o Estado transformou-se em um aparelho administrativo alheio ao povo. O Brasil transformou-se em uma província do capitalismo mundial.

O ajuste não apenas atingiu as bases econômicas e políticas do país, mas também as bases sociais, culturais e educacionais. Nas palavras de Ianni (2000, p. 51), um caso exemplar de dependência perfeita não só dos países desenvolvidos, mas do próprio sistema capitalista.

4 ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO: A EDUCAÇÃO EM UMA SOCIEDADE AJUSTADA

4.1 A LEI DAS DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL (LDB Nº 9394/96)

A análise da educação brasileira, particularmente da educação superior, não pode deixar de considerar as características históricas e o conteúdo da Lei N° 9394/96 ou Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB, pois essa lei constitui a pedra fundamental da aplicação do modelo neoliberal na educação brasileira. Concordando com Zanetti (1997, p. 1), ao fazer referência à LDB, promulgada no Governo de FHC, só então entendemos e,

> [...] não podemos deixar de observar - e, para isso, se faz necessária uma retomada histórica - o quanto o projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional se identifica com uma concepção neoliberal de educação, vinculada às políticas do Banco Mundial para a educação na América Latina e, especialmente, para o Brasil.

A Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), no seu artigo 22, inciso XXIV, definiu como competência privativa da União legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional. Isso permitiu a reformulação da educação brasileira.

Assim, inicia-se um processo de discussão de uma nova LDB, a partir de grupos, seminários, associações e outros. Para o Deputado Jorge Hage (apud ZANETTI, 1997, p. 2), esse processo significou "o mais democrático e aberto método de elaboração de uma lei de que se tenha notícia do Congresso Nacional".

Em dezembro de 1988, inicia-se, na Câmara dos Deputados, a tramitação do projeto da nova LDB. Em março de 1989, no interior desse colegiado, organiza-se um grupo de trabalho, encabeçado pelo Deputado Florestan Fernandes. Durante esse ano, aprofunda-se a discussão do projeto com a

participação de diversos congressistas, resultando em uma nova versão do projeto da LDB.

De acordo com Zanetti (1997), como resultado das eleições parlamentares de 1990, e a não reeleição de parlamentares representados até então, reconfigura-se a correlação de forças da Câmara de Deputados, sendo escolhida a Deputada Ângela Amin (PPR/SC) para relatora do projeto. O primeiro relatório apresentado reflete posições reacionárias quanto à educação brasileira. Para o segundo relatório, com a participação intensa do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública e uma comissão interparlamentar, a Deputada Amin concorda em submeter seu relatório a um Fórum de Partidos do qual resulta o projeto que vai ao plenário e retorna às comissões da Câmara dos Deputados.

Em 13 de maio de 1993, é aprovado o projeto da Câmara, sob o n° 1258/88. Apesar de o referido projeto não ter contemplado as principais propostas de Fóruns, Associações e grupos de trabalho, foi um processo democrático com resultados bastante importantes, limitados às possibilidades políticas desse momento.

Em 1994, o projeto é discutido no Senado Federal e, no fim desse ano, está pronto para ser discutido em Plenário. Em Janeiro de 1995, é colocado em votação, mas uma manobra do então governo de Itamar Franco e dos congressistas que apoiavam ao recém-eleito Presidente, FHC, esvaziam o Senado, não dando quorum para a votação do projeto.

A nova legislatura iniciada em 1995, com o Governo de FHC, começa a aplicar o ajuste neoliberal à educação. O MEC manobra o processo de discussão e de votação do projeto, e o então Senador, Darcy Ribeiro alega inconstitucionalidade de diversos artigos do projeto da LDB. De acordo com Zanetti (1997. p. 3),

> [...] este senador apresenta um substitutivo anexando-o ao projeto de lei provindo da Câmara, de autoria do ex-deputado Florestan Fernandes, [sic] de número 045/95 [sic] e que tratava de bolsas [sic] de estudo de pós-graduação. Neste projeto [sic] que continha apenas oito artigos, o Sen. Darcy Ribeiro retirou seis e acrescentou 83 artigos. A partir desta manobra regimental, apresenta-se o substitutivo Darcy Ribeiro à LDB, fazendo que o substitutivo Cid Sabóia retorne à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC) e à Comissão de Educação do Senado.

Durante todo o ano de 1995 e o de 1996, organizaram-se diversos protestos, caravanas e discussões com parlamentares para evitar a aprovação na Câmara Federal do substitutivo Darcy Ribeiro, que insistia no desconhecimento de seis anos de discussão de um projeto de lei. No entanto, como tem ficado claro no transcurso deste trabalho, o governo neoliberal de FHC tinha que impor o modelo de ajuste estrutural elaborado pelas agências internacionais e os grupos brasileiros dominantes que o apoiaram, independentemente da opinião e dos interesses da maioria da população. Assim, em dezembro de 1996, a Câmara aprovou o texto final da LDB (substitutivo Darcy Ribeiro), sancionado pelo Presidente FHC, sem veto nenhum e promulgado em 20 de dezembro como Lei N° 9394/96 de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Para Baldijão (2006, p. 1), assessor da bancada do Partido dos Trabalhadores (PT) na Câmara dos Deputados,

> A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, aprovada em 17 de dezembro de 1996, representa um enorme retrocesso relativamente ao inédito processo de construção de um projeto de lei, como foi o que ocorreu nas duas legislaturas anteriores, na Câmara dos Deputados. Representa também um retrocesso para a educação brasileira, na medida em que retira o essencial do projeto anteriormente aprovado pela Câmara e se caracteriza por ser um projeto "enxuto", próprio da conjuntura de desregulamentação, na perspectiva do Estado mínimo que se desobriga de assegurar direitos. É também uma farsa, na medida em que ao mesmo tempo em que se discutia a LDB eram elaboradas medidas por meio de projetos de lei e de emendas à Constituição, algumas já aprovadas, que estão, na prática, construindo a LDB real bem ao espírito do neoliberalismo.

Em relação ao conteúdo da LDB, cabe destacar a afirmação do MEC, no seu *Planejamento Político Estratégico de 1995-1998* (Brasil, 1995): “tudo o que não estiver na lei será permitido”. Assim, seguindo as idéias de Zanetti (1997), essa afirmação se desvela quando se observa que, na redação da Lei, não se especificam os requisitos de funcionamento de instituições privadas de ensino, tais

como: participação da comunidade docente na definição de orientações pedagógicas, normas de qualidade de ensino, liberdade sindical, etc. Além disso, omite-se que será vetada a cobrança de qualquer tipo de taxa dos alunos, quando se faz referência ao princípio da gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais. Um outro aspecto a ser observado é que se omite também a garantia de padrão de qualidade "em todos os níveis e da sua integração no nível superior com a pesquisa e extensão" (ZANETTI, 1997, p. 3).

Em geral, concordando com Saviani (1997), as omissões da LDB podem ser caracterizadas como a ausência de dispositivos que apontem para a necessária transformação da educação brasileira. Para esse autor, a LDB é mais indicativa de que prescritiva e não contém o conjunto de reformas que se está fazendo para além dela, antes de sua aprovação pelo MEC e após ela.

4.2 ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA

De modo geral, a LDB, complementada por alguns decretos, estabelece a estrutura do ensino superior.

Nos Artigos 16 a 20, estabelece para as Instituições de Ensino Superior (IES) a seguinte composição:

Art. 16. O sistema federal de ensino compreende:

I - As instituições de ensino mantidas pela União;

II -As instituições de educação superior criadas pela iniciativa privada;

III - Os órgãos federais da educação.

Art.17. Os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal compreendem:

I – As instituições de ensino, mantidas pelo Poder Público estadual e pelo Distrito Federal;

II – As instituições de educação superior, mantidas pelo poder público municipal;

III – As instituições de ensino fundamental e médio, criadas e mantidas pela iniciativa privada;

IV – Os órgãos de educação estaduais e do Distrito Federal;

Art. 20. As instituições privadas de ensino se enquadrarão nas seguintes categorias:

I - Particulares, em sentido estrito, assim entendidas as que são instituídas e mantidas por uma ou mais pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, que não apresentem características dos incisos abaixo;

II - Comunitárias, as que são instituídas e mantidas por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas de professores e alunos que incluam, na sua entidade mantenedora, representantes da comunidade;

III - Confessionais, as que são instituídas por grupos de pessoas jurídicas que atendem à orientação confessional e à ideologia específicas e ao disposto no inciso anterior;

IV – Filantrópicas, na forma da lei.

Como pode ser observado acima, o ensino superior brasileiro compreende três sistemas: o federal, o estadual e o municipal, cada um com a própria estrutura de financiamento e funcionamento. O sistema federal está constituído pelas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), mantidas pela União, pelas universidades, pelos centros universitários e faculdades particulares. As universidades estaduais estão sob a jurisdição dos sistemas estaduais.

As instituições privadas de ensino superior, por sua vez, formam um grupo heterogêneo, conforme pode ser observado no Art.20 da LDB (BRASIL, 1996), cada uma com características distintas. As instituições particulares são mantidas por uma ou mais pessoas físicas ou jurídicas, em que se destacam os fins lucrativos, as instituições comunitárias que incluem, na sua entidade mantenedora, os representantes da comunidade e as instituições confessionais, que atendem à orientação confessional e à ideologia específicas.

Entre as instituições privadas, as *universidades comunitárias* se destacam por suas peculiaridades. Segundo Trigueiro (2003, p. 3), elas mantêm elementos típicos de uma instituição pública – são criadas e mantidas por conselhos formados por membros da comunidade municipal ou estadual, o que confere o caráter público à organização jurídica da citada instituição -, e características da estrutura e funcionamento de instituições particulares, com independência e grande autonomia para gerir orçamentos e tomar decisões administrativas – bem próximas da forma privada de determinadas instituições de ensino superior.

O Decreto nº 3860 de 09 de julho de 2001 (BRASIL, 2001), que dispõe sobre a organização do ensino superior e sobre a avaliação de cursos e instituições, em seu Art 7º, estabelece que, “quanto à sua organização acadêmica, as instituições de ensino superior do Sistema Federal de Ensino classificam-se em:

I – universidades;

II – centros universitários e

III – faculdades integradas, faculdades, institutos ou escolas superiores.

Com a implantação do Decreto Nº 3860 (BRASIL, 2001), o governo dessa época manteve a fragmentação da educação nacional, considerando que regula apenas o Sistema Federal de Educação Superior. De acordo com o Grupo de Trabalho de Política Educacional (GTPE) da Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior- ANDES, ao tratar em separado os níveis e modalidade de ensino, o governo federal exime-se da responsabilidade de efetivar o sistema nacional de educação.

O Decreto 5225 (BRASIL, 2004), de 1° de outubro de 2004, que alterou dispositivos do Decreto N° 3.860 (BRASIL, 2001) e que dispõe sobre a organização do ensino superior e a avaliação de cursos e instituições, modificou o Art. 7° para a seguinte redação:

Art. 7º. Quanto à sua organização acadêmica, as instituições de ensino superior do Sistema Federal de Ensino classificam-se em:

I - universidades;

II - centros federais de educação tecnológica e centros universitários e

III - faculdades integradas, faculdades de tecnologia, faculdades, institutos e escolas superiores.

Parágrafo único. São estabelecimentos isolados de ensino superior as instituições mencionadas no inciso III deste artigo.

4.2.1 - A Universidade

Para uma instituição ser classificada como universidade, precisa ter algumas características e predicativos exclusivos que a diferenciarão dos demais modelos de estabelecimentos de ensino superior. Para tanto, evocamos a

Constituição Federal do Brasil, de 1988, no seu Art.207 (BRASIL, 1988), que, ao falar da autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, acrescenta que as universidades obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Isso vai respaldar o Art. 8º do Decreto 3.860 (BRASIL, 2001), que apresenta a universidade como aquela que se caracteriza pela oferta regular de atividades de ensino, de pesquisa e de extensão. Atendendo ao que dispõem os Artigos 52, 53 e 54, da LDB, as universidades são instituições pluridisciplinares de formação dos quadros profissionais de nível superior, autônomas e com estatutos jurídicos especiais, que devem realizar ensino, pesquisa e extensão. As atividades acadêmicas devem contemplar programas de pós-graduação stricto senso, em funcionamento regular, e avaliados positivamente pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

De acordo com os parágrafos 2º e 3º do Art. 8º, a criação de universidades especializadas, admitidas na forma do parágrafo único do art. 52 da Lei no 9.394, de 1996 (BRASIL, 1996), dar-se-á mediante a comprovação da existência de atividades de ensino e pesquisa, tanto em áreas básicas quanto nas aplicadas. Além disso, as universidades somente serão criadas por credenciamento de instituições de ensino superior já credenciadas e em funcionamento regular, com qualidade comprovada em avaliações coordenadas pelo Ministério da Educação. Também poderão criar cursos superiores em diferentes municípios, desde que na mesma unidade da federação.

4.2.2 Os centros federais de educação tecnológica e centros universitários

O Decreto Nº. 5225 (BRASIL, 2004) estabelece, no seu Art. 11-A, que "os Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFET's) são instituições de ensino superior pluricurriculares, especializados na oferta de educação tecnológica nos diferentes níveis e modalidades de ensino, caracterizando-se pela atuação prioritária na área tecnológica".

Podemos constatar que, em consonância com a reforma do ensino profissional (a ser analisada posteriormente), o governo do Presidente Lula mantém

a política do governo anterior, incorporando esses centros ao sistema de ensino superior, aprofundando o caráter fragmentador das políticas educacionais em curso.

Cabe destacar as tentativas do governo anterior e do atual, ao utilizarem decretos de números: (2208/97, 5205/04, 5224/04), medidas provisórias (1548-28) e outros instrumentos legais (Resolução 2/97), para impor suas definições de educação brasileira e a criação de um subsistema de educação profissional. Lembremos que essa fragmentação, característica das reformas neoliberais necessárias para efetivar o ajuste estrutural, são frontalmente contrárias aos princípios de uma educação integral que garanta uma cultura e um conhecimento crítico.

Salientamos, ainda, que o Projeto de Lei de Reforma da Educação Superior, enviado em Junho de 2006 ao Congresso Nacional, estabelece, em seu Artigo 9º, que as instituições de educação superior são universidades, centros universitários ou faculdades. Não inclui os centros federais de educação tecnológica, apenas no Art. 38, nas disposições gerais do Capítulo III *Das Instituições Federais de Ensino Superior*, faz referência aos CEFET´s, quando se refere à oferta de ensino médio integrado à educação profissional, e no Art. 49, que faz referência às prerrogativas dos centros federais de educação tecnológica. Nenhum artigo menciona diretrizes, organização, financiamento ou objetivos desse ensino.

Já os centros universitários, segundo o Art. 11 do decreto nº 3.860 (BRASIL, 2001),

> são instituições de ensino superior pluricurriculares, que se caracterizam pela excelência do ensino oferecido, comprovada pelo desempenho de seus cursos nas avaliações coordenadas pelo Ministério da Educação, pela qualificação do seu corpo docente e pelas condições de trabalho acadêmico.

Assim como as universidades, os centros universitários têm autonomia para criar, organizar e extinguir, em sua sede, cursos e programas de educação superior e remanejar ou ampliar vagas nos cursos existentes. Tal como estabelece o § 2º do Art. 11, os centros universitários poderão usufruir de outras atribuições da

autonomia universitária, além da que se refere ao parágrafo anterior, devidamente definidas no ato de seu credenciamento, nos termos do artigo 54, da Lei no 9.394 de 1996 (BRASIL, 1996).

Segundo Trigueiro (2003, p. 4), o Parecer CNE n° 600/97 reconhece essa extensão:

> A nova LDB prevê a extensão de prerrogativas de autonomia universitária a outras instituições que comprovem alta qualificação para o ensino ou para a pesquisa, com base em avaliação realizada pelo Poder Público (art. 54, § 2º). Tal hipótese ganhou vida na figura dos Centros Universitários, estabelecida inicialmente pelo Dec. nº 2.207 de 16 de abril de 1997 e, posteriormente, nos arts. 8º e 12 do Dec. nº 2.306, de 19 de agosto do mesmo ano, que lhes atribuiu prerrogativas de autonomia didático-científica, além de outras que possam ser estabelecidas em seu credenciamento.

No parágrafo 5º do Art. 11, o Decreto 3860 (BRASIL, 2001) estabelece que os Centros Universitários somente serão criados por credenciamento de instituições de ensino superior já credenciadas e em funcionamento regular, com qualidade comprovada em avaliações coordenadas pelo Ministério da Educação. Foi grande o reconhecimento do setor privado a essa medida do governo do ex-presidente FHC.

Por exemplo, as declarações de Magno de Aguiar Maranhão, membro do Conselho Deliberativo da Associação Nacional de Centros Universitários – ANACEU (ANACEU, 2006) feitas em 30.04.2004 :

> O sistema de educação superior não ficaria imune: aqui, como no resto do mundo, era urgente adaptá-lo às demandas nascidas das rápidas mudanças globais, de uma sociedade cada vez mais complexa, na qual um bom grau de escolarização é indispensável à sobrevivência e ao exercício da cidadania; (ANACEU, 2004, p. 1).

Ainda em relação às declarações do conselheiro da ANACEU (ANACEU, 2006), vejamos o texto abaixo:

> Para promover a renovação do ensino universitário brasileiro, é preciso, também, reformular o rígido sistema de controles burocráticos. A efetiva autonomia das universidades, a ampliação da margem de liberdade das instituições não universitárias e a permanente avaliação dos currículos constituem medidas tão necessárias quanto urgentes, para que a educação superior possa enfrentar as rápidas transformações por que passa a sociedade brasileira e constituir um pólo formulador de caminhos para o desenvolvimento humano em nosso país. Deve-se ressaltar, também, que as instituições não vocacionadas para a pesquisa (grifo do autor), mas que praticam ensino de qualidade e, eventualmente, extensão, têm um importante papel a cumprir no sistema de educação superior e sua expansão, devendo exercer inclusive prerrogativas de autonomia. É o caso dos centros universitários.

Muitas têm sido as críticas aos centros universitários, definitivamente legalizados pelo projeto de reforma de educação superior, atualmente em tramitação no Congresso Nacional. Duas são as mais importantes: em primeiro lugar, não se pode conceber a construção de conhecimento científico em instituições que oferecem apenas ensino sem exigência de programas de pesquisa; em segundo lugar, é absolutamente inconstitucional a concessão de autonomia a esses centros universitários.

Concordando com Baldijão (2006), os centros universitários foram criados para satisfazer às necessidades do setor privado, que tinha dificuldades para constituir uma universidade com as exigências de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, além de manter um corpo docente com, pelo menos, 1/3 de professores com titularidade de mestre ou doutor e 1/3 em tempo integral. A expressão *centro universitário* cria a ilusão de algo mais capacitado do que uma federação de faculdades (faculdades integradas), permitindo uma propaganda mais atrativa para os potenciais candidatos.

Baldijão (2006) assevera que a questão de fundo que preside o debate sobre os Centros Universitários não deve estar centrada na constitucionalidade ou não da outorga de autonomia aos Centros Universitários, ou da inexistência da pesquisa, mas sim, na sua própria existência. Que interesse há, do ponto de vista acadêmico (educacional), nesse tipo de estrutura? Aliás, o debate está interessando mais fortemente ao próprio setor privado. Está na possibilidade de aumentar ou restringir as possibilidades de concorrência comercial entre as

universidades privadas e os centros universitários. É difícil, se não impossível, encontrar a chamada *excelência* em qualquer das duas formas de organização acadêmica (ou comercial?), excetuando-se as universidades confessionais ou comunitárias, para confirmar a regra.

A utilização pura e simples da lógica do mercado na educação superior traz consigo o retrocesso aos avanços obtidos na Constituição Federal de 1988 e comprova o caráter avassalador do projeto neoliberal.

Cabe destacar uma medida do governo do Presidente Lula para frear a expansão dos centros universitários: o Decreto N° 4.914 de 11 de dezembro de 2004 (BRASIL, 2004), que dispõe sobre os centros universitários e estabelece, no seu Artigo 1°:

- Fica vedada a constituição de novos centros universitários, exceto aqueles em fase de tramitação no Ministério da Educação para credenciamento, cuja comissão avaliadora já tenha sido constituída, ficando restritos os seus cursos e vagas ao limite constante do seu Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI, criado pela Secretaria de Educação Superior daquele Ministério.

Parágrafo único. Admitir-se-á a criação de centros de ensino superior nas cidades em que o Ministério da Educação indicar, em função de necessidades sociais, devendo atender a critérios e condições estabelecidas em normas próprias e em editais específicos, com cursos e vagas definidos por aquele Ministério.

O caput do Art. 2° do Decreto N° 4914 exige pesquisa nessas instituições, acabando com o absurdo de criar instituições de ensino superior, sem exigência de programas de investigação.

Art. 2º Os centros universitários já credenciados e os de que trata o art. 1º , se credenciados, deverão comprovar, até 31 de dezembro de 2007, que satisfazem ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, previsto no art. 207 da Constituição, e os requisitos estabelecidos no art. 52 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

4.2.3 As faculdades integradas, faculdades de tecnologia, faculdades, institutos e escolas superiores

Um outro tipo de instituição, estabelecido pelo Decreto nº 3860 (BRASIL, 2001), são as faculdades integradas, definidas nos Arts. 12 e 13 como instituições com propostas curriculares em mais de uma área do conhecimento, organizadas para atuar com regimento comum e comando unificado. A criação de novos cursos superiores, nas faculdades integradas e nos institutos superiores e faculdades, depende de autorização do Poder Executivo.

As faculdades não são, necessariamente, pluricurriculares, nem precisam, obrigatoriamente, desenvolver a pesquisa e a extensão, nos termos das universidades.

Finalmente, o Art. 14 desse decreto faz referência aos institutos superiores de educação, que poderão ser organizados como unidades acadêmicas de instituições de ensino superior já credenciadas, devendo, nesse caso, definir planos de desenvolvimento acadêmico.

A Tabela 3.1 a seguir, apresenta o número de instituições de ensino superior públicas e privadas existentes no Brasil.

O ensino superior brasileiro, em pouco mais de trinta anos, experimentou mudanças importantes na sua composição. Em 1961, o Brasil contava com 22 universidades e 125 outras instituições de ensino superior público e com 12 universidades e 86 instituições de ensino superior privadas (Tabela 4.1). As instituições tinham aproximadamente 100 mil alunos matriculados, quase 60% em instituições públicas.

A partir do final da década de 80, no contexto do ajuste estrutural, verifica-se um grande incremento do número de instituições privadas de ensino superior, particularmente, dos estabelecimentos e instituições isoladas. No caso específico das faculdades integradas e dos Centros Universitários, podem-se constatar os efeitos do Decreto 2.207 de 1997 (BRASIL, 1997) e do Parecer do CNE 600/97, que dão vida e autonomia aos referidos Centros, passando de 19, em 1980, a 93, em 1998.

Tabela 4.1 – Número de instituições públicas e privadas existentes no Brasil em 1961, 1980 e 1998

Ano	Universidades		Faculdades e Centros Universitários		Estabelecimentos Instituições Isoladas		Total	
	Publ	Priv	Publ	Priv	Publ	Priv	Publ	Priv
1961	22	12	-	-	125	86	147	98
1980	45	20	1	19	154	643	200	682
1998	77	76	-	93	132	595	209	764

Fontes: MEC/SEEC Sinopse Estatística do Ensino Superior (1961); Censo do Ensino Superior (1980;1998)

Na Tabela 4.2, apresenta-se a evolução mais recente do número de instituições de ensino superior, reafirmando-se o notável aumento das instituições privadas.

Tabela 4.2 - Evolução do número de instituições por categoria administrativa
Brasil 1997-2003

Ano	Pública	Privada	Total
1998	209	764	973
1999	192	905	1.097
2000	176	1.004	1.180
2001	183	1.208	1.391
2002	195	1.442	1.637
2003	207	1.652	1.859

Fonte:Deaes/INEP/MEC Sinopse Estatística do Ensino Superior 2003

No último relatório preparado pelo Ministério da Educação, no governo do ex-presidente FHC, tendo como ministro Paulo Renato Souza, *Política e Resultados 1995-2002: O Ensino Superior Maior e Melhor*, fica clara a política de privatização desse governo. No capítulo sobre a expansão do setor privado e a melhoria da qualidade de ensino (BRASIL, 2002, p.12), afirma-se:

> As profundas transformações por que passa o ensino superior brasileiro tiveram na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional -LDB- sua peça fundamental. A partir da LDB, promoveu-se a diversificação do sistema. Foram criadas as novas figuras jurídicas dos Centros Universitários e das Faculdades Integradas, para propiciar a expansão do ensino superior com mais liberdade na criação de novos cursos. Além disso, abriu-se a possibilidade de criar cursos seqüenciais, uma nova modalidade de oferta de ensino superior.

A Tabela 4.3, a seguir, apresenta a evolução da matrícula inicial do ensino superior, por dependência administrativa. Em 1960, matricularam-se 95.691 alunos, 53.624, na rede pública (56%), e 42.067, na rede privada (44,0%). Já em 1994, a rede Pública tinha 690.450 alunos matriculados, o que corresponde a um percentual de 41,6%, e a rede privada recebia 970,584 alunos (58,4%).

Assim, podemos constatar o quanto a rede pública perde em alunos matriculados para a rede privada. Cabe lembrar que ainda não se iniciava o governo neoliberal de FHC, mas o governo anterior de Itamar Franco estava já preparando o caminho a seguir.

Em pleno governo de FHC, em 1999, matricularam-se 2.369.945 alunos nos cursos de graduação das universidades e de outras instituições de ensino superior. Entre esses estudantes, 832.022 estavam matriculados na rede pública, o que corresponde a 35,1%, e 1.537.923 na rede privada, saltando o percentual para 64,9%. Como podemos verificar, em 2003, dos 3.887.022 alunos matriculados, 1.136.370 estavam em instituições da rede pública, menos de 30% do total de matrículas. Assim, os dados da Tabela 3.3 revelam que, entre 1961 e 2003, a matrícula do ensino superior brasileiro teve um incremento notável, com uma taxa de crescimento de 134,0 %. No entanto, existe uma diferença considerável entre o crescimento da matrícula em instituições públicas (64,6%) e aquela das instituições privadas (183,4%). Assim, com base nas Tabelas 4.1, 4.2 e 4.3, podemos afirmar que, durante o governo de FHC, a educação superior brasileira passou a ser majoritariamente privada, principalmente nos cursos de graduação, demonstrando a opção de um governo neoliberal.

Tabela 4.3 – Evolução da matrícula inicial em cursos de graduação do ensino superior por dependência administrativa (1960 –2003)

Ano	Total	Matrícula Pública		Matrícula Privada	
		Abs.	%	Abs.	%
1960	95.691	53.624	56,0	42.067	44,0
1980	1.377.286	492.232	35,7	885.054	64,3
1994	1.661.034	690.450	41,6	970.584	58,4
1995	1.759.703	700.540	39,8	1.059.163	60,2
1996	1.868.529	735.427	39,4	1.133.102	60,6
1997	1.945.615	759.182	39,0	1.186.433	61,6
1998	2.125.958	804.729	37,9	1.321.229	62,1
1999	2.369.945	832.022	35,1	1.537.923	64,9
2000	2.694.245	887.026	32,9	1.807.219	67,1
2001	3.030.754	939.225	31,0	2.091.529	69,0
2003	3.887.022	1.135.370	29,2	2.750.652	70,8
Taxa de cresc. (1994 –2003)	134,0 %	-	64,6%	-	183,4%

Fontes: - (1960 –2001) MEC. Política e resultados 1995 –2002 . O ensino superior: maior e melhor, Brasília, 2002 - (2003). MEC/INEP- Sinopse Estatística do Ensino Superior 2003

Como podemos comprovar, o crescimento do número de matrículas de graduação do ensino superior relaciona-se, sobretudo, à expansão no setor privado. Tal como constata Panizzi (2003, p. 291),

> entre os anos 1994 e 1999, isto é, em apenas meia década, o número de vagas oferecidas pelo setor privado quase duplicou. *Entre os anos 1998 e 1999, por exemplo, o setor privado ofereceu 115.689 novas matrículas, número superior ao total de matrículas oferecidas pelo conjunto das instituições federais de ensino superior, então, existentes no país* (grifo nosso).

Um dos aspectos mais relevantes que ocorreu no ensino superior das últimas duas décadas foi o surgimento e forte desenvolvimento do sistema nacional

de pós-graduação stricto senso que, atualmente, cobre todas as áreas do conhecimento.

Segundo Martins, C. (2003), em 1980 existiam 1.003 cursos de pós-graduação, sendo 726 de Mestrado e 277 de Doutorado. O referido autor cita também que, em 1999, o governo cria os cursos de mestrado profissional. Assim, ao chegarmos ao ano 2002, com a criação do Mestrado Profissional, esses números passaram respectivamente a 2.600 cursos, dos quais 1.589 de Mestrado, 94 de Mestrado Profissional e 917 de Doutorado, mostrando um crescimento de 159% que, se comparado com o ano de 1995, o período 1995/2002, apresenta um crescimento da ordem de 37% nos Mestrados e de 49% nos Doutorados.

Para Martins, C. (2003), uma constelação de fenômenos contribuiu para a formação do sistema de pós-graduação no país. A sua construção derivou de um empreendimento coletivo com a participação do Estado, de organismos da comunidade científica e do corpo docente das instituições de ensino e pesquisa, apontando, ainda, o destacado papel desempenhado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) no desenvolvimento da pós-graduação no Brasil. Não podemos deixar de mencionar a estreita relação entre pós-graduação e pesquisa.

Na tabela 4.4, a seguir, que apresenta a evolução do número de cursos de pós-graduação, podemos constatar que, em contraposição ao ensino de graduação, o maior incremento dos cursos de pós-graduação acontece na esfera pública, em comparação com a esfera privada.

Tabela 4.4 – Evolução do número de cursos de pós-graduação - Mestrado e Doutorado - por dependência administrativa (1987 – 2002)

Ano	Pública		Privada		Total
	M	D	M	D	
1987	782	352	79	33	1.246
1990	857	405	94	44	1.400
1994	1.009	540	110	54	1.713
1998	1.170	635	121	60	1.986
2002	1.346	837	237	80	2.507(*)

(*) Não inclui os mestrados profissionais
Fonte: Martins(2003) Pós-graduação, no contexto do ensino superior brasileiro. In: Lauro Morhy (0rg.) Universidade em Questão. Vol.1, Ed.UnB, Brasília, 2003

A Tabela 4.5 apresenta a evolução do número de alunos matriculados nos cursos de Mestrado e Doutorado. Nesse sentido, vale a pena destacar os seguintes aspectos: o crescimento dos alunos matriculados nos programas de pós-graduação, que passam de 37.233, em 1987, a 105.953; o notável crescimento dos alunos matriculados em cursos de Doutorado (7.960, em 1982, a 37.795, em 2002); e o surgimento de cursos de Mestrado profissionalizante. Cabe mencionar que esses cursos foram criados seguindo a tendência neoliberal do governo anterior.

Tabela 4.5 – Evolução do número de alunos matriculados em cursos de pós-graduação (1987 – 2002)

Ano	Matrícula Mestrado	Matrícula Doutorado	Matrícula MSc. Profissionaliz.	Total
1987	29.273	7.960	-	37.233
1990	35.727	10.496	-	46.223
1994	41.084	17.464	-	58.548
1998	50.816	25.828	-	77.644
2002	63.791	37.795	4367	105.953

Fonte: CAPES/MEC, 2003

Nas páginas seguintes, na Tabela 4.6 e no Gráfico 4.1, apresentamos os recursos do Tesouro Nacional destinados às Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). De acordo com os dados, podemos constatar um aumento dos recursos destinados às IFES, até o início dos governos neoliberais (1990), com Fernando Collor de Mello. De 1990 a 1994, os recursos diminuíram consideravelmente, recuperando-se em 1994, no governo de Itamar Franco.

Com a subida de FHC ao poder e a consolidação do modelo neoliberal, os recursos públicos destinados às universidades federais diminuíram continuamente, mostrando a redução da participação do Estado no ensino superior.

No Gráfico 4.1, pode-se constatar o descaso do Governo Federal, para com a manutenção e os investimentos das IFES. Aproximadamente 90% dos recursos são destinados ao pagamento de pessoal, restando não mais de 10% para o funcionamento dessas IFES.

Tabela 4.6 - Recursos das IFES no Período de 1980 a 2001, excluindo-se os recursos próprios (milhões de reais a preços de Janeiro de 2002)

Ano	Pessoal	OCC	Total
1980	4.166	618	4.784
1982	5.260	600	5.861
1984	3.787	356	4.143
1986	5.412	638	6.050
1988	9.155	616	9.772
1990	7.134	1.028	8.162
1992	4.739	629	5.367
1994	7.364	639	8.003
1996	7.524	984	8.508
1998	7.393	1.025	8.417
2000	7.167	836	8.003
2001	6.523	804	7.356

Fonte: 1980-1989: MEC/SENESU/DPA; 1990-1994: MF/STN/CGC.
1995-2001Execução orçamentária da União, http//www.camara.gov.br

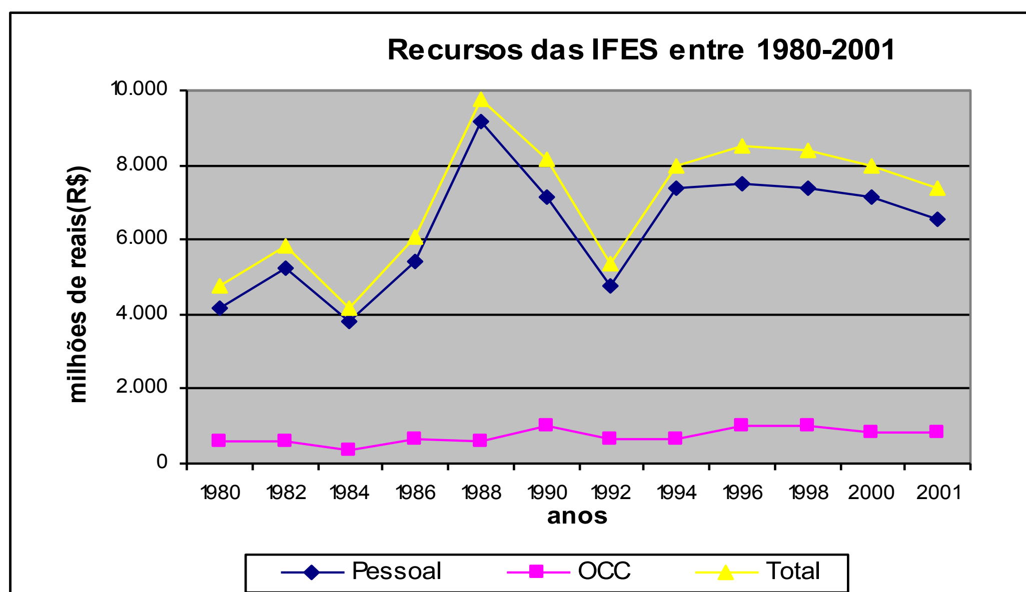


Gráfico Nº 4.1 – Recursos das IFES no período 1980 – 2001
Fonte: 1980-1989: MEC/SENESU/DPA; 1990-1994: MF/STN/CGC. 1995-2001 Execução orçamentária da União, http//www.camara.gov.br

4.3 OBJETIVOS DO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO

Para tratar dos objetivos do Ensino Superior, é importante iniciar com o Artigo 43 da LDB (BRASIL, 1996), que apresenta, de forma clara e precisa, qual a finalidade da educação superior, possibilitando marcar o norte das discussões do que se espera e qual o seu objetivo na atual conjuntura brasileira. Assim diz:

Art.43. A educação superior tem por finalidade:

I- estimular a criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo;

II- formar diplomados nas diferentes áreas de conhecimento, aptos para a inserção em setores profissionais e para a participação no desenvolvimento da sociedade brasileira, e colaborar na sua formação contínua;

III- incentivar o trabalho de pesquisa e investigação científica, visando ao desenvolvimento da ciência e da tecnologia e da criação e difusão da cultura, e, desse modo, desenvolver o entendimento do homem e do meio em que vive;

IV- promover a divulgação de conhecimentos culturais, científicos e técnicos que constituem patrimônio da humanidade e comunicar o saber através do ensino, de publicações ou de outras formas de comunicação;

V- suscitar o desejo permanente de aperfeiçoamento cultural e profissional e possibilitar a correspondente concretização, integrando os conhecimentos que vão sendo adquiridos numa estrutura intelectual sistematizadora do conhecimento de cada geração;

VI- estimular o conhecimento dos problemas do mundo presente, em particular, os nacionais e regionais, prestar serviços especializados à comunidade e estabelecer com esta uma relação de reciprocidade;

VII- promover a extensão, aberta à participação da população, visando à difusão das conquistas e benefícios resultantes da criação cultural e da pesquisa científica e tecnológica gerada na instituição.

A introspecção desses objetivos expostos acima não só por parte da comunidade acadêmica mas também de toda a nação, poderia permitir ao país dar um salto com qualidade no rumo do desenvolvimento, deixando de ser dependente, ou reduzindo sua dependência, principalmente de tecnologia das nações desenvolvidas.

Concordamos com Zanetti (1997), quanto à precarização das finalidades da educação superior na LDB. Por exemplo:

Item III, *incentivar o trabalho de pesquisa* ao invés de pesquisar;

Item IV, *promover a divulgação de conhecimentos culturais, científicos e técnicos*, ao invés de divulgar;

Item VI, *estimular o conhecimento dos problemas do mundo*... ao invés de conhecer.

O anteprojeto de Lei de Reforma da Educação Superior (na sua terceira versão), elaborado pelo MEC, e que, na opinião do GTPE/ANDES-SN, é tão somente um capítulo de um projeto de redefinição neoliberal da educação superior brasileira, mantém a precarização e a superficialidade da LDB.

4.3.1 Objetivos da Universidade

Segundo Goergen[29] (2006, p. 5), com quem concordamos,

> compete à universidade propiciar aos que por ela passam uma visão ampla, globalizante e crítica da realidade para que, então, esses cidadãos possam, refletindo autonomamente, formular suas próprias hipóteses e princípios orientadores de sua prática profissional e social

A universidade deve contribuir para formar seres humanos, capazes de refletir criticamente tanto sobre a ciência e as técnicas que são incorporadas pela universidade, quanto sobre sua relação e sentido na sociedade e no mundo, na perspectiva de um processo emancipatório que favoreça o ser humano e preserve o meio ambiente. Autoconhecimento e conhecimento do mundo social são dimensões importantes da formação para que o acadêmico seja capaz de tomar decisões conscientes como profissional e cidadão.

A LDB não faz referência aos objetivos da universidade brasileira. Apenas no seu Art. 52 (BRASIL, 2005, p. 53) estabelece que "as universidades são instituições pluridisciplinares de formação dos quadros profissionais de nível superior, de pesquisa, de extensão e de domínio e de cultivo de saber humano", que se caracteriza por uma produção intelectual e institucionalizada, um terço do corpo docente pelo menos com titulação de pós-graduação stritu senso e em regime de tempo integral.

O projeto de Lei da Reforma da Educação Superior, proposto pelo Governo, no seu artigo 13, estabelece o seguinte:

Art.13. A universidade, no exercício de sua autonomia, deve promover concomitantemente:

I- geração de conhecimentos, tecnologias, cultura e arte;

II- disseminação e transferência de conhecimentos e tecnologias, preservação e difusão do patrimônio histórico-cultural, artístico e ambiental;

---

[29] GOERGEN, Pedro L. A Universidade em tempos de transformação. 2000. (Palestra).

III- formação acadêmica e profissional em padrões de qualidade reconhecidos nacional e internacionalmente; e

IV- articulação com a sociedade, visando contribuir, por meio de suas atividades de ensino, pesquisa e extensão para o desenvolvimento educacional, socioeconômico e ambiental sustentável de sua região.

Podemos constatar um certo avanço entre a falta de definição de objetivos da universidade brasileira na LDB (BRASIL, 1996) e o Art. 13 do projeto do governo, quando este estabelece que a universidade deve promover ao invés de promover. No entanto, de modo semelhante ao que acorre com a LDB, precarizam-se as finalidades da universidade. O caput desse artigo estabelece Por exemplo: a universidade deve promover a geração de conhecimentos, tecnologias, cultura e arte, ao invés de gerar conhecimentos, tecnologias, cultura e arte.

4.3.1.1 Objetivos da universidade pública

Recorremos à história: as universidades nasceram e viveram como instituições públicas por reconhecimento e efeito. Tanto na Itália, na época dos Papas Alexandre III ou Inocêncio IV, quanto na Espanha, na época dos reis de Castilla e Leon, instalaram-se corporações que se transformaram em entidades com estatuto público, uma universitas magistrorum e escolarium. Segundo Brunner (2005), ao serem introduzidas na esfera do público, essas corporações eram dotadas de privilégios, imunidades e direitos que produziam conseqüência de ordem geral na sociedade. Entre todas as prerrogativas, a de maior efeito público era a possibilidade de conferir graus acadêmicos reconhecidos nos principais setores da sociedade (corte, igreja, tribunais etc).

Assim, durante séculos, desenvolveu-se a universidade pública que, em fins do século XIV e do século XV, acompanha o cisma da igreja cristã do ocidente e o nascimento dos estados-nações. De acordo com Le Goff (1996), as grandes universidades converteram-se em potências políticas, desempenhando um papel importante, às vezes na primeira linha, na luta entre os estados. Estabelece-se a

universidade pública estatal: o Estado identifica a universidade como parte do seu poder, e esta passa a depender dele para a otimização da sua força intelectual.

Nesse contexto, criam-se as universidades latino-americanas e as brasileiras. Vivem assim, durante muitas décadas do século XX, no melhor dos mundos, usufruindo de elevado prestígio, grande autonomia e com um generoso financiamento do Estado. No entanto, com o triunfo do neoliberalismo e a imposição do ajuste estrutural dos países em desenvolvimento, esses "anos dourados" acabaram. Nossos países experimentam um inusitado crescimento das instituições privadas de ensino superior. Aos poucos, o Estado tenta se desincumbir de suas responsabilidades para com a universidade pública, tentando desmontá-la.

Cabe destacar, como já mencionamos, que a LDB (BRASIL, 2005) não faz referência aos objetivos da universidade pública, apenas menciona que a educação superior será ministrada em instituições públicas e privadas (Art. 45), que as universidades mantidas pelo Poder Público gozarão de autonomia (Art. 54), e estabelece algumas atribuições(Art.53).

O projeto de reforma universitária tampouco faz referência explícita aos objetivos da universidade pública. No entanto, à diferença da LDB, tem um capítulo específico (capítulo III) dedicado às características, finalidades e atribuições das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES).

O Art. 36. do Projeto estabelece que são comuns às instituições federais de ensino superior os seguintes princípios e diretrizes:

I - inclusão de grupos sociais e étnico-raciais sub-representados na educação superior;

II - articulação com órgãos e entidades da administração pública federal, direta e indireta, em especial com as entidades de fomento ao ensino e à pesquisa científica e tecnológica;

III - articulação com os demais sistemas de ensino, visando à qualificação da educação básica e à expansão da educação superior;

IV - cooperação na redução de desigualdades regionais, mediante políticas e programas públicos de investimentos em ensino e pesquisa e de formação de docentes e pesquisadores;

V - formação e qualificação de quadros profissionais, inclusive por programas de extensão universitária, cujas habilitações estejam especificamente direcionadas ao

atendimento de necessidades do desenvolvimento econômico, social, cultural, científico e tecnológico regional, do mundo do trabalho urbano e do campo;
VI - legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência na gestão dos recursos públicos;
VII - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
VIII - determinação da carga horária mínima de ensino, com atenção preferencial aos cursos de graduação;
IX - definição da política geral de administração da instituição; e
X - pleno aproveitamento da capacidade de atendimento institucional, inclusive pela admissão de alunos não regulares, mediante processo seletivo, quando da ocorrência de vagas em atividades ou disciplinas dos cursos de graduação e pós-graduação.

Concordamos com as observações da Associação de Docentes da Universidade Federal de Rio Grande do Sul (ADUFRGS - 2005), o artigo referente às diretrizes das IFES não estabelece algumas diretrizes que seriam extremamente importantes no aspecto de garantir uma gestão mais democrática das instituições. Não fixa, por exemplo, que os colegiados superiores devam ter funções normativas e deliberativas, permitindo que sejam instalados apenas como órgãos consultivos; nada estabelece sobre a duração dos mandatos dos colegiados superiores, permitindo que venham a ter caráter vitalício; e ao nada indicar sobre como se dará a escolha da representação dos docentes, dos estudantes e técnicos administrativos, torna mais remota a hipótese de que ocorra por eleição direta dentre os pares.

Cabe destacar que o projeto de reforma apresenta no capítulo 3, seção V, diretrizes que as instituições federais de ensino superior devem seguir em relação à política de democratização do acesso e de assistência estudantil, inclusive programas de ação afirmativa e inclusão social (Artigos 45, 46 e 47). No entanto, na compreensão do GTPE/ANDES-SN, a proposta governamental exime o Ministério da Educação de estabelecer uma política educacional de assistência estudantil, transferindo às IFES essa tarefa. Além disso, o Parágrafo único do Art. 47 afirma que as instituições federais de ensino superior deverão destinar recursos correspondentes a pelo menos 9% (nove por cento) de sua verba de custeio para implementar as medidas de assistência estudantil. Concordando com as observações do GTPE da ANDES, se considerarmos que o percentual das verbas

de custeio de cada universidade é muito pequeno, não ultrapassando 18% do orçamento das IFES, é possível deduzir que o valor destinado à assistência estudantil será irrisório. Segundo o GTPE/ANDES-SN (2005, p.8),

> Para termos uma idéia do que representa essa proposta, podemos tomar como exemplo o que o orçamento geral da União destina ao ensino superior. O montante dos recursos executados em custeio para a educação superior em 2004 foi em torno de 1,3 bilhões de reais, envolvendo todas as 54 IFES do país. Assim, se aplicarmos os percentuais mínimos definidos no anteprojeto do governo, a destinação de recursos para a assistência estudantil, considerando o montante global das IFES, seria de mais ou menos 62 milhões de reais. Cabendo, em média, 1,5 milhão de reais para cada universidade.

Assim, a proposta do Governo deixa de atender minimamente às necessidades dos estudantes, tentando criar a imagem de que pretende cumprir seu dever de não só criar mecanismos de acesso à universidade, mas de comprometer-se com a manutenção do aluno na educação superior pública.

Cabe destacar que a proposta de assistência estudantil faz referência só às IFES, não fazendo indicação ao compromisso que as outras instituições de ensino superior devem ter com a assistência estudantil.

Concordamos com o GTPE/ANDES-SN (2005, p. 9), no sentido de que as propostas do governo “não resistem à mais superficial análise e representam um profundo desrespeito àqueles que necessitam de assistência estudantil para permanecer em uma IES pública.

Cabe destacar que, além das universidades federais, a legislação atual permite a existência de Centros Universitários Federais (Centro Universitário de Alfenas, recentemente transformado em Universidade Federal de Alfenas) e Escolas ou Faculdades Federais (Faculdade Federal de Ciências Médicas de Porto Alegre, Faculdades Integradas de Diamantina e outras).

4.4 A REFORMA DO ENSINO TÉCNICO PROFISSIONAL

Os programas de ajuste estrutural do governo brasileiro no ensino técnico profissional são consubstanciados nos Decretos-lei nº 2208/1997, Portaria 646 /1997, Portaria 1005/1997, Decreto 5154/2004, como instrumentos legais (dentre outros), para impor como necessária ao sistema educacional a criação de um subsistema de educação profissional. Baldijão (2006) recorda que o Poder Executivo, em 1995, apresentou o Projeto de Lei de nº 1.603/1995 que, tramitando pela Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados, recebeu mais de 300 emendas, provocando, devido ao seu conteúdo, durante as audiências públicas, severas críticas da comunidade acadêmica. Em 1997, o Governo de FHC apresenta um novo Decreto de nº 2208/1997, em substituição ao anterior, porém com conteúdo e sentido praticamente idêntico, seguido da Portaria Ministerial 646/1997, os quais radicalizaram a separação entre o ensino médio (‘chamado acadêmico’) e o ensino profissional, chamado mais amplamente de educação profissional, conforme consta na LDB.

O Decreto-lei 2208 (BRASIL, 2006), de 17 de abril de 1997, tem a sua importância reconhecida diante da intencionalidade em regulamentar o & 2 do artigo 36 e os artigos 39 a 42 da LDB. De acordo com Cury, categorizada a educação profissional de nível técnico por esse Decreto, em básica, técnica (nível médio) e tecnológica (nível superior), essas três modalidades acolhem perto de 3 milhões de estudantes, segundo as estatísticas oficiais (2002, p. 24).

Entretanto, Oliveira (2002) chama a atenção para os efeitos da Emenda Constitucional 14/96, no conjunto recente das políticas educacionais que priorizam o ensino fundamental, provocando o aumento do seu número de concluintes, e deixando à vista o movimento contraditório em que se encontra o ensino médio. Ao mesmo tempo em que passa a ser mais demandado, perde o caráter de obrigatoriedade com a Emenda Constitucional nº 14.

Como já vimos, a organização da formação técnico-profissional se expressa em três níveis. O nível básico é destinado aos trabalhadores, jovens e adultos, independentemente da escolarização anterior, com o objetivo de *qualificar, requalificar ou reprofissionalizar*. Os cursos oferecidos não estão sujeitos a

regulamentação curricular, pois são mais diretamente ligados ao Ministério do Trabalho. O nível técnico se apresenta com uma organização curricular específica e independente do ensino médio, destinado a matriculados ou egressos do ensino médio, cuja flexibilização curricular adaptar-se-á às *competências* demandadas pelo mercado. Os Sistemas de Escolas Técnicas Federais estão inseridos nesse contexto. Vale registrar que a proposta do governo indicava que as instituições federais de educação tecnológica ofereceriam apenas educação profissional, devendo seus alunos cursar o ensino médio em outra instituição de ensino[30].

O currículo modular proposto é pautado na perspectiva das habilidades básicas e específicas de conhecimentos, atitudes e de gestão da qualidade, construtoras de competências polivalentes e, por suposto, geradoras da empregabilidade, de acordo com as peculiaridades do mercado. O nível tecnológico (nível superior), destinado a egressos do ensino médio e do técnico, objetiva a formação de tecnólogos em diferentes especialidades. Na análise de Frigotto (2006), a conseqüência mais séria é a regressão aos tempos do tecnicismo do regime militar e a exacerbação do dualismo e da fragmentação.

É flagrante a separação das dimensões técnicas e políticas, específicas e gerais, particulares e universais. Para ele, (FRIGOTTO, 2006), sob o falso pretexto dos custos elevados e do atendimento a uma elite, instaura-se um processo de privatização e desmantelamento desse nível de ensino.

Entendemos que a estratégia adotada pretendia articular a dinâmica educacional ao comportamento do mercado. Concordamos com Frigotto, quando afirma que os pilares básicos da política de ajuste – desestatização/privatização, desregulamentação e desuniversalização (FRIGOTTO, 2000) - são característicos das reformas neoliberais, sendo o ajuste estrutural no ensino profissional, mecanismo de afirmação da nova era do mercado. Numa outra visão, Cury (2002) adverte que, apesar da articulação proposta pelo Executivo, o Decreto 2208/97 (BRASIL, 2006), estabelece o caráter independente e separado da educação profissional do ensino médio, tornando a educação profissional "órfã do dever do Estado em matéria de financiamento e de responsabilidade".

[30] Para a implantação desta proposta, foi definido um período de transição, durante o qual essas instituições foram "autorizadas a manter o ensino médio, com matrícula independente da educação profissional, oferecendo o máximo de 50% do total de vagas oferecidas para os cursos regulares em 1997" (Art. 3º da Portaria nº 646 do MEC, 14/05/1997).

De acordo com o artigo 2º, a educação profissional, delimitada no referido Decreto, determina que esta será desenvolvida ‘em articulação’ com o ensino regular, e não, a ele integrado. Como se pode observar, a dimensão integradora do ensino técnico é negligenciada também no artigo 5º, quando trata do ensino técnico independente do ensino médio, cuja oferta se efetivaria de forma paralela ou seqüencial. Como podemos observar, o conjunto de conhecimentos exigidos para determinada atividade produtiva se apresenta afastado dos conhecimentos gerais do saber humano.

Segundo Baldijão (2006), a fragmentação do ensino profissional presente na legislação se afasta da concepção de educação integral defendida pela sociedade civil, como forma de garantir acesso à cultura e ao conhecimento crítico. Na sua perspectiva, a condução desse Decreto, como reflexo da subordinação do governo às imposições neoliberais de inserção do país ao mundo globalizado, é uma forte expressão do impacto do ajuste estrutural no ensino brasileiro.

Nesse sentido, ele acrescenta a franca necessidade de ter-se claro a definição de uma política industrial e de uma política agrícola e, “com essas definições, determinar o perfil do profissional que responderá às necessidades decorrentes de tal planejamento”, dirimindo, assim, o caráter de possível adestramento profissional. Tal idéia é ampliada por Salomon (1993, p. 14), ao mostrar que qualquer análise de interação entre a organização social e a mudança técnica deve necessariamente ser refinada para levar em conta as características de cada país, particularmente seu nível relativo de possibilidades científicas e tecnológicas, natureza e qualidade dessas disponibilidades (instituições de ensino superior, etc) e seu emprego no quadro das condições econômicas, políticas e sociais específicas do país.

Sabemos que a formação mais adequada para acompanhar os avanços tecnológicos do País exigirá dos trabalhadores uma formação sólida e uma ampla base de conhecimentos científicos e tecnológicos, assim como uma formação humanística que lhes permita uma compreensão de mundo, qualificações que poderão ser apreendidas em currículos flexíveis, porém, integrados. Conforme ressaltou Baldijão (2003, p.2), “um currículo de caráter apenas complementar, paralelo e fracionado, como prevê o Decreto 2208/97, serve apenas para adestramento, pode produzir súditos, jamais cidadãos”.

Subseqüente ao Decreto 2208/97, mediante a Portaria nº 1005/97, o Ministério da Educação lançou o Programa de Expansão da Educação Profissional – PROEP - em parceria com o Ministério do Trabalho, disponibilizando recursos financeiros às instituições que apresentassem projetos para reforma predial (salas de aula, salas-ambiente, laboratórios) e aquisição de equipamentos. Dessa parceria resultou a implementação ou readequação de 200 centros de educação profissional, assim distribuídos: 70 em escolas federais, 60 estadual e 70 no segmento comunitário. A meta do PROEP era atingir, em termos de alunos, a meta de 240 mil vagas nos cursos técnicos; 600 mil concluintes dos cursos profissionais básicos, além de buscar atingir a meta de 70% de inserção dos egressos dos cursos técnicos no mercado de trabalho. Estaria consolidada, dessa maneira, a reforma das escolas técnicas das redes estaduais e da rede federal de ensino.

O conjunto de questões assinaladas, neste capítulo, revela a complexidade que assume hoje o impacto do ajuste estrutural no contexto das políticas educacionais. Conforme vimos analisando, é dentro da lógica neoliberal que foi elaborada a Reforma do Ensino Técnico e Profissional, correlacionada com a ideologia da desregulamentação, flexibilização e privatização (Saviani, 1998) - lógica que busca em suas propostas fragmentar a perspectiva de educação e formação técnico-profissional na direção de um ensino técnico unitário, tecnológico ou politécnico, que se afasta do ensino integral. É emblemático o caráter mercantilista das diretrizes do ensino técnico e da formação e qualificação profissional de jovens e adultos, retirando-lhe sua perspectiva formativa e reduzindo-o a treinamento.

No contexto do ajuste das políticas neoliberais ao processo de globalização, o impacto se dá no conseqüente aumento da exclusão social, da precarização do trabalho e dos trabalhadores, distanciando- se, cada vez mais, da promessa integradora da função da escola. Empregabilidade ou a formação para o desemprego parece ser a perspectiva gestada nas propostas educacionais em tempo de ajuste estrutural. Sabemos que, no plano ideológico, desloca-se a responsabilidade social do Estado para o plano do individual, cujas propostas educacionais, no nosso entendimento, estão desvinculadas de uma proposta democrática e pública de desenvolvimento e de geração de empregos e renda. Conforme analisa Frigotto (2000, p. 2),

> já não há política de emprego nem perspectiva de uma carreira, mas indivíduos empregáveis ou não, requalificáveis. Para os não empregáveis, resta um tempo infindo de procura por um emprego. - um tempo, como o caracterizou Viktor Frankel, (1987) de 'existência provisória sem prazo'.

É importante ressaltar que, no âmbito das políticas de ajuste, na organização e estrutura do Ensino Superior Brasileiro, o atual Governo de Lula tem instituído um emaranhado de legislação, passando por Leis, Decretos, Medidas Provisórias e outros, que contribuem para a consolidação do referido ajuste. Consideramos essenciais, nesse processo, o Projeto de Reforma do Ensino Superior, atualmente em tramitação no Congresso Nacional, e o Programa Universidade para Todos (PROUNI). No capítulo seguinte, abordaremos os princípios subjacentes a essas ações.

5 UNIVERSIDADE PÚBLICA E OS PRINCÍPIOS DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

A Universidade Pública está enfrentando uma das maiores crises da sua história. A própria existência da Universidade, baseada nos valores de pertinência, eqüidade e qualidade no cumprimento de suas funções de criação, transmissão e difusão do conhecimento, está ameaçada em detrimento da economia de mercado, instrumento da sociedade globalizada (BROVETTO, 2003).

5.1 CENÁRIO DA UNIVERSIDADE PÚBLICA

A crise da Universidade Pública que nos anuncia o Século XXI é conseqüência da dramática diminuição do financiamento público e da privatização do ensino. A situação é mais grave em países em desenvolvimento, que já abandonaram esses princípios para aderir ao modelo neoliberal, que exige, para o financiamento da universidade, elevadas taxas aos alunos, como é o caso do Chile.

No entanto, a crise do ensino superior público deve ser compreendida não apenas no marco do financiamento, mas no contexto de mudanças relacionadas à globalização. Essas mudanças colocam o crescimento econômico acima dos princípios da Universidade e, como conseqüência dos avanços das tecnologias da informação, afetando o seu cotidiano pedagógico.

Apesar da crise que o ensino superior vem atravessando em todo o mundo capitalista, decididamente a passagem do Século XX, principalmente em suas últimas décadas, ficou marcada pelo reconhecimento da importância do ensino superior como um dos instrumentos de ação na luta das nações na tentativa de alcançarem o desenvolvimento econômico e social. Esse fato pode ser apontado a partir da realização da própria Conferência Mundial sobre a Educação Superior, em Paris, França, no período de cinco a nove de outubro de 1998, que representou a convergência dos resultados obtidos em 130 reuniões que a antecederam e que objetivavam traçar um perfil (diagnóstico) do ensino superior e propor ações ou

padrões de condutas para os países integrantes do mundo capitalista e que fazem parte da Organização Mundial do Comércio (OMC).

O objetivo dessa Conferência foi o de propor mudanças através de uma declaração e um plano de ação que contribuísse para que os Estados-membros elaborassem suas políticas, considerando suas condições específicas. Estabeleceram-se os princípios fundamentais de igualdade, justiça, solidariedade e liberdade para enfrentar os novos desafios e três prioridades quanto ao acesso ao ensino superior, a saber: 1) a ampliação do acesso com base no critério de méritos; 2) a renovação dos sistemas e instituições de educação superior; e 3) o fortalecimento dos vínculos com a sociedade, em especial, com o mundo do trabalho.

Cinco anos após a Conferência de 1998, a UNESCO convidou 4.000 representantes de 182 países para avaliar os seus resultados. Os participantes reiteraram a necessidade de manter e fortalecer as principais funções da educação superior, em particular, a responsabilidade de contribuir com o desenvolvimento da sociedade. Dessa reunião, surgiu uma nova visão a respeito da educação superior, da qual cabe destacar os aspectos essenciais: eqüidade no ingresso; maior participação e relevância das mulheres no desenvolvimento da educação superior; avanço no conhecimento através da pesquisa e difusão dos resultados e uma melhor definição da orientação do ensino superior, baseada na importância e na relação com o mundo do trabalho e a previsão das necessidades da sociedade.

De acordo com os participantes, essa visão implica a diversificação da educação superior para aumentar sua eficiência, dando atenção especial aos servidores e aos alunos, principais atores desse processo. Para tornar realidade essa visão, devem-se enfatizar a qualidade, o potencial e as implicações do uso de tecnologias, gerenciamento, financiamento e compartilhamento do conhecimento produzido. Em relação a este último, é importante procurar parcerias baseadas no interesse comum, no respeito mútuo e na solidariedade.

Em termos gerais, parecem-nos louváveis as preocupações e recomendações da Reunião de 2003 em relação a conceitos, tais como diversificação do ensino superior, compartilhamento de conhecimentos e, principalmente, as parcerias. Há que se considerarem as condições postas pelos países hegemônicos e por organismos econômicos supranacionais (FMI, Banco

Mundial, OMC), com uma brutal redução nos recursos para atender aos gastos na área social e, por conseguinte, a própria educação.

De acordo com Leher (2006, p.4), a Universidade deverá enfrentar propostas e decisões tomadas pela Organização Mundial do Comércio (OMC), conforme expressa o seguinte fragmento:

> após o setor de serviços ter sido incluído no rol das atividades a ser liberalizado e flexibilizado, conforme as resoluções da Rodada Uruguai, em 1994, o ensino superior pode ser inserido na pauta de atividades a serem desregulamentadas. Em 2000 foi protocolizada uma representação dos EUA (e de aliados como Nova Zelândia e Austrália) na OMC, comprovando que os empresários do setor de serviços educacionais dos EUA e, certamente, de seus aliados nas periferias, demandam a ampliação desse mercado. A exemplo do que ocorrera com a implementação do TLCAN[31] em 1994 e do atual processo de construção do ALCA, o silêncio sobre o processo é uma marca constante: os parlamentos, no máximo, referendam uma decisão tomada alhures.

Além disso, deverá enfrentar posições resumidas pela opinião do atual subdiretor para o ensino superior da UNESCO, Daniel (2002), no sentido de que o ensino superior está à venda.

Em geral, a comercialização da educação superior continuará, quaisquer que sejam as negociações realizadas, e os interesses econômicos seguirão exercendo pressão para que o público se adapte aos seus interesses.

5.2 PRINCÍPIOS DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

Frente a esse panorama, o grande desafio da Universidade Pública é reforçar uma ”universidade que cria, preserva, difunde o conhecimento, mas também, simultaneamente, desempenha o papel irrenunciável de consciência crítica da sociedade em defesa dos seus valores éticos e culturais” (BROVETTO, 2003, p.154). Daí sua responsabilidade não só com a sociedade civil, mas também

[31] Tratado de Livre Comércio da América do Norte (Nafta)

com o próprio Estado, exigindo-lhe o respeito pelos princípios que a norteiam. Assim, consideramos premente destacar os princípios da eqüidade, da pertinência, da excelência e da autonomia da Universidade, particularmente, da Universidade Pública.

5.2.1 Eqüidade

De acordo com o *Mapa do Fim da Fome no Brasil*, publicado pelo Centro de Políticas Sociais da Fundação Getúlio Vargas (FGV), em 2001, baseado em dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) de 96 a 99, existiam no país 50 milhões de pessoas vivendo abaixo da linha de indigência (29,3% da população),recebendo uma renda mensal inferior a R$ 80 *per capita*. Mais de 27 milhões de crianças vivem abaixo da linha da pobreza, no Brasil, e fazem parte de famílias que percebem renda mensal de até meio salário mínimo. É o que revela o relatório O Estado da Criança no Mundo, divulgado pelo Unicef (Fundo das Nações Unidas para a Infância – 2004).

Indubitavelmente, essa situação se manifesta na exclusão da população em idade escolar do sistema. De acordo com dados analisados por Ferraro e Machado (2002), em um estudo sobre o acesso à escola, no Brasil, considerando-se toda a população de 5 a 17 anos, em 1996, continuavam não freqüentando escola 2,1 milhões na faixa etária de 5 a 6 anos; quase 3,2 milhões de pessoas, de 7 a 14 anos, e outros 3,4 milhões, de 15 a 17 anos de idade. No conjunto, em 1996, os três grupos etários acumulavam 8,7 milhões de crianças e adolescentes de 5 a 17 anos fora da escola.

Na síntese de Indicadores Sociais 2002, publicada pelo IBGE (IBGE, 2003), podemos destacar:

- A taxa de escolarização entre as crianças de zero a seis anos era de 34,9%, e dos jovens de 18 a 24 anos, 34%. Entre os estudantes de 18 a 24 anos, apenas 25% deles estavam no ensino superior, enquanto 42,5%, no ensino médio, e 25,0% freqüentavam o ensino fundamental;

- No Nordeste, as taxas de defasagem escolar são superiores àquelas do Sul. Na faixa compreendida entre sete e 14 anos, a defasagem escolar no Sul oscila entre 4,1% e 57,3%, enquanto, no Nordeste, a variação é de 22,5% a 84,9%;
- Levando-se em conta os quintos do rendimento familiar per capita, o qual representa a condição econômica da família, no ensino superior, apenas 1/3 dos alunos estudaram em escolas públicas - 60% pertenciam ao último quinto de rendimento familiar per capita. Ou seja, os de maiores rendas. Em outras palavras, as Universidades públicas absorvem as camadas mais ricas da população;
- A escolaridade da população de 10 anos ou mais de idade ainda é baixa, principalmente a economicamente ativa (PEA). No País, a média de anos de estudo é de apenas 6,7 anos, e a média das mulheres (7,3 anos) é melhor que a dos homens (6,3 anos)

Uma avaliação feita por Araújo e Luzio (2006) apoiada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), comprovou que os estudantes que têm o pior desempenho no (SAEB), no conhecimento da Língua Portuguesa, estão concentrados na região Nordeste, em cidades com menos de 200 mil habitantes. Tais estudantes trabalham, já foram reprovados alguma vez e vêm de famílias com baixa escolaridade. Eles compartilham ainda de outras características: a maioria não tem nenhum familiar que os acompanhe na vida escolar e não recebem muito apreço por parte dos professores.

A essa situação de discriminação por pobreza é necessário acrescentar a relativa às populações indígenas, à população negra e aos portadores de deficiência. Não podemos negar que o Governo Federal tem feito esforços para diminuir o problema. No entanto, os dados mostram uma triste realidade.

A questão da iniqüidade no acesso à educação superior está, como mencionamos, relacionada com o aumento das desigualdades sociais, produto do modelo neoliberal de ajuste do Brasil, que gerou uma grave exclusão social. O problema é complexo, pois não se trata só de garantir o acesso de todas as crianças em idade escolar ao sistema (o Brasil está quase nos 100% de cobertura no acesso ao Ensino Básico), ou, particularmente, garantir o acesso ao ensino superior. É fundamental que todas as instituições e programas alcancem níveis de qualidade e pertinência adequados, em outras palavras, que proporcionem aprendizagens significativas. Isso não depende, apenas, das ações do Estado para melhorar o

ensino superior, mas exige medidas em todas as áreas envolvidas em um projeto social democrático nacional.

Eqüidade, em um contexto de mudanças, significa o ato de procurar e aplicar medidas de acesso ao sistema de permanência nele, junto com ações em outros setores da sociedade, que tomem em consideração as desigualdades institucionais, regionais e sócio-culturais da população que aspira a ingressar na educação superior. Um exemplo disso seria aplicar provas diferenciais e mecanismos que permitam uma concorrência entre iguais. Referimos-nos, nesse contexto, a populações procedentes de determinadas instituições, de determinados grupos sociais e de determinadas regiões do país.

Sabemos que tomar medidas para democratizar o acesso ao ensino superior não significa apenas aumentar o número de vagas, oferecer novos cursos ou abrir novas instituições. É necessário poder garantir que essa população, antes excluída, encontre, nas instituições, condições básicas que lhe permitam um desempenho adequado nos seus estudos. Além disso, a eqüidade passa pela necessidade de introduzir mudanças curriculares, tornando-os mais flexíveis e que proporcionem uma base sólida para facilitar a seqüência dos estudos.

Temos consciência de que o problema da eqüidade no acesso à educação superior não se resolve, apenas, com as medidas mencionadas anteriormente. Já colocamos que suas raízes estão na estrutura social e nas condições de vida da maioria da população brasileira. No entanto, acreditamos que a situação pode melhorar se o Estado, as instituições responsáveis e os grupos envolvidos fizerem um esforço para melhorar a qualidade dos outros níveis do sistema escolar.

Já vimos que o problema da eqüidade do ensino superior é complexo, devido às múltiplas dimensões presentes, dificultando a aplicação de políticas efetivas. Entretanto, como afirma Narvaez (2006), é muito importante que reivindiquemos a eqüidade como um princípio que oriente o desenvolvimento e os benefícios da educação superior na superação de um modelo econômico institucionalizado de desigualdade social. Cada pessoa deve construir sua dignidade de acordo com seus méritos, e não pelo fato de formar parte de um grupo ou possuir um atributo que não pode mudar.

Assim, eqüidade, pertinência e qualidade, quando se referem à educação, e, particularmente, à educação superior, são assuntos complexos e

multidimensionais que se inter-relacionam e integram em um contexto histórico. São conceitos que devem permear toda a discussão sobre a educação, devido às exigências da sociedade atual, às mudanças na produção, à organização, ao uso do conhecimento e ao aprofundamento dos problemas sociais e econômicos, especialmente nos países em desenvolvimento.

5.2.2 Pertinência

Falar de pertinência, em educação superior, requer o conhecimento de alguns conceitos atribuídos a esse vocábulo. Para isso, recorremos a alguns autores, objetivando escolher, dentre as definições apresentadas, aquela cujo sentido será adequado para esta pesquisa.

Em espanhol, no Diccionario Ideológico (CASARES, 1977) o termo pertinência é definido como algo que vem a propósito ou é adequado e conveniente para um fim. No Dicionário da Língua Portuguesa (HOUAISS, 2001, p.) vamos encontrar pertinência como “algo que concerne ao assunto”. No Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa (FERREIRA, 1986), pertinência diz respeito a uma qualidade ou condição de pertinente. Pertinente, considerando aquilo que é próprio, apropriado ou relevante: *Suas razões são muito pertinentes*; *Miranda disse cousas pertinentes acerca da música moderna e antiga* (FERREIRA, 1986, p. 1317).

Considerando o contexto, a fotografia seguinte não pode ser considerada um exemplo de pertinência, porquanto ela mostra um vaqueiro, em uma estação de metrô, vestindo uma camisa, cujos detalhes são marcantes, calçando botas chamativas e com um chapéu de aba larga. Essa imagem seria pertinente em um rodeio. Mas em um metrô, por exemplo, a figura estaria descontextualizada.



Fonte: Tabularium. Carlos Salinas, Barcelona, 2001

Assim, para que a educação seja pertinente, a contextualização é uma condição essencial. A pertinência nos remete a revisar o ensino ofertado e sua relação com a pesquisa e extensão, a fim de conseguirmos que esses conhecimentos e saberes resultem em benefícios para a sociedade (SJÖTRAND, 2006, tradução nossa).

Daí entendemos que, por representar, entre outros, domínio, propriedade, na relação sociedade *versus* universidade, a pertinência é um conceito que nos obriga a pensar a capacidade de respostas das instituições de ensino superior aos projetos de mudanças nas comunidades locais e regionais, àqueles vinculados às organizações do conhecimento e de saberes e que exige dos próprios comunitários um pensar, em harmonia com o pensar das instituições de ensino universitário. Assim, a preocupação com essa interação comunidade *versus* universidade continua com Sjötrand (2006, p.8), quando afirma:

> [...] la pertinencia se refiere a las respuestas que debe dar la educación superior, en cada momento histórico, a los distintos sectores de la sociedad. Por tal motivo, la discusión sobre la pertinencia hace posible preguntarse: ¿Educación para que? ¿ Para qué sociedad? ¿Para quiénes? ¿A quienes está favoreciendo la educación superior? (SJÖTRAND, 2006, p.8).

Percebemos, então, que a preocupação de Sjötrand está centrada, como afirmamos acima, na interação entre comunidade e instituições. Como conseqüência, fica para o pesquisador o reconhecimento de que existe um distanciamento que precisa ser eliminado ou, no mínimo, reduzido. Daí, a importância de se trabalhar o público que permeia tal campo de ação, indagando-lhe sobre o papel que essas IES representam no contexto. Ao público interno, sua missão, objetivos e metas para com a sociedade; ao externo, qual a sua vinculação com as instituições.

Agora, o conceito de pertinência fica mais consistente. Convém, portanto, que as IES primem, sobretudo, pela qualidade do serviço que deve oferecer à sociedade e não, apenas, pela quantidade. Esse é um aspecto fundamental para o fortalecimento da conjuntura atual da sociedade, tão marcada pela competitividade. Essa assertiva pode ser confirmada através da seguinte fala de Sjötrand ((SJÖTRAND, 2006, p.8, tradução nossa):

> [...] a pertinência também faz referência à capacidade da educação superior de dar respostas oportunas e significativas a cada problema para cuja solução seja convocada.
> Alcançar uma maior pertinência social e elevar a qualidade das instituições, programas e processos da educação superior implica revisar sua adequação com o projeto de país que se quer construir. Significa analisar qual é o projeto de desenvolvimento nacional que se deseja, qual é o projeto educativo necessário e, em conseqüência, exigir, estabelecer critérios para criar e revisar as carreiras técnico-profissionais, os cursos de graduação e pós-graduação, as linhas de pesquisas e os projetos de extensão, de acordo com as necessidades sociais e produtivas e com as novas formas de criação e distribuição do conhecimento.

Como resultado, podemos afirmar que fazer uma educação superior pertinente e de qualidade implica, também, para o caso das nossas universidades,

repensar sua organização acadêmica em relação à adoção de uma estrutura organizacional mais flexível e mais abrangente, que permita a criação de campos pluridisciplinares e um trabalho cooperativo entre as diversas ciências. Ou seja (Sjötrand, 2006), um campo que inclua o interdisciplinar e o transdisciplinar, impulsionando a integração e as funções das universidades, com um currículo que contribua, no possível, para a vinculação entre as ciências exatas e as humanas, em todos os campos do conhecimento.

Cabe observar que a pertinência e a qualidade da educação superior fazem parte de um sistema e, como tal, têm relação com os demais níveis escolares. A partir dessa lógica, a educação superior não é apenas reconhecida como responsável pela formação de formadores para esses níveis, mas suas responsabilidades são definidas para com as linhas de pesquisa e o que pesquisar no campo socio-educativo. Assim, o oferecimento de programas de formação para professores de educação do ensino básico e do médio, com propostas que tragam possíveis transformações nas estratégias de aprendizagem, nesses níveis do sistema escolar, passa a ser preponderante.

Entendemos que se deve incentivar a geração de tecnologias alternativas ou opcionais e o uso de saberes populares para a solução de problemas sociais. Assim, a universidade reforçará sua pertinência e a qualidade com relação a grupos sociais, pequenos produtores, associações não governamentais e entidades de governo.

A universidade que mantém suas portas abertas durante todo o ano, ofertando serviços e educação contínua para todos, demonstra uma mudança de comportamento, e isso possibilita uma estreita convivência com diferentes setores da sociedade, para os quais, de acordo com nosso entendimento, tem de transferir resultados sobre suas investigações, através de uma revalorização de sua função social, para contribuir com um processo permanente de enriquecimento mútuo. Isso é, também, prova da pertinência social dessas instituições.

Assim, por uma parte, o conceito de pertinência obriga a Universidade a responder, ante a sociedade, pelos resultados de suas ações. Desde esse ponto de vista, a pertinência, à medida que se situa no horizonte de uma resposta à sociedade, vincula-se ao princípio de responsabilidade social e, assim, permite romper um cerco de auto-isolamento da universidade, incompatível com a tradição

de uma universidade pública, em harmonia com as necessidades da sociedade civil.

Seguindo as idéias de Naishtat (2006), a tensão entre a pertinência, como fonte de responsabilidade social e como possível fonte de heteronomia, pode ser resolvida se assumirmos o aspecto político da Universidade. Nesse sentido, a instituição não deve responder acriticamente a parâmetros de pertinência estabelecidos como axiomas sistêmicos. Convém, pois, que assuma a discussão política desses parâmetros.

Brovetto (2003, p.155) expressa, de forma clara, a posição de pertinência da universidade:

> A universidade é uma instituição que pertence à sociedade, a cujas demandas e necessidades deve responder. Não obstante, a pertinência não representa meramente uma resposta passiva, uma atitude receptiva e uma réplica mecânica às demandas. Se a universidade somente se limitasse a responder o que a sociedade declaradamente requer, em termos de conhecimento, formação técnica e acadêmica, se reduziria a uma expressão instrumental, deixaria de cumprir a primordial função crítica e transformadora da realidade - inerente ao conhecimento. Deixaria de gerar, a partir de uma oferta criativa e educativa, novas e diversas demandas sociais, novas e diversas alternativas de solução aos variados problemas da sociedade e dos distintos setores que a constituem.

5.2.3 Excelência

Palavra por demais conhecida, que encerra um conceito de totalidade e que, por si só, expressa qualidade total. Entretanto, em face da necessidade de se conhecer os vários sentidos desse vocábulo, recorremos ao Dicionário Aurélio (2000), segundo o qual excelência significa "Qualidade de excelente; primazia".

Considerando que o vocábulo qualidade aparece também neste trabalho, achamos conveniente buscar seu sentido, um dos quais é propriedade, atributo ou condição das coisas ou das pessoas, capaz de distingui-las das outras e de lhes determinar a natureza. É, pois, nesse sentido que iremos encontrá-las no texto.

O uso da palavra com essa conotação teve início no século passado, principalmente em razão dos Programas de Qualidade Total. Não podemos deixar de reconhecer que, com o passar dos anos, esse vocábulo ampliou o seu significado e abrangência, chegando ao Século XXI carregado de novas cargas semânticas. Assim, historicamente, "qualidade" refletia tão somente que o produto estava de conformidade com as normas técnicas estabelecidas. No ato seguinte, a palavra incorporou o sentido de atender, ou melhor, satisfazer às demandas e exigências do cliente.

O Centro Interamericano de Investigação e Documentação sobre Formação Profissional (CINTERFOR) da Oficina Internacional do Trabalho (OIT) no Uruguai, no documento "Calidad, pertinencia y equidad: Un enfoque integrado de la formación profesional" (2006), apresenta uma interessante definição de qualidade do ensino. Para essa Instituição, desde o seu surgimento, o conceito de qualidade tem mudado constantemente. Nas suas primeiras aplicações, a qualidade era entendida como de "conformidade com as normas", isto é, adequação às especificações estabelecidas para um produto. Posteriormente, foi definida como "satisfação das demandas e exigências do cliente", incluindo-se, além da preocupação pela qualidade dos produtos, a qualidade dos processos: um bom processo, desenvolvido de forma consistente, poderia levar a um produto de qualidade. Logo, o conceito de qualidade foi substituído pelo de excelência, entendido como o melhor possível com relação às combinações das diferentes dimensões de uma organização: os melhores equipamentos, os melhores processos, a melhor gestão.

Segundo o CINTERFOR, a qualidade apresenta três dimensões:

- Qualidade normativa ou de conformidade;
- Qualidade como adaptação às necessidades, expectativas e motivações do cliente;
- Qualidade compreendida como resposta a expectativas e motivações pessoais e sociais, através da formação de atitudes e de conhecimentos.

- Qualidade normativa ou de conformidade - Delineia a necessidade de que o formador e a formação detenham conteúdos mínimos básicos (conceitos, habilidades e destrezas, atitudes e valores) e técnicas ou estratégias básicas, metodológicas e de orientação (psicopedagógicas, didáticas e de análises sociológicas da realidade onde se desenvolve a formação). Esses requisitos

mínimos deveriam formar um todo integrado e poder ser facilmente avaliados em relação ao cumprimento de sua função;

- Qualidade como adaptação com as necessidades, expectativas e motivações do cliente – No caso da formação educacional, "clientes" são os diversos atores com os quais se relacionam: o sistema produtivo, as empresas, as organizações, a família e a sociedade em geral, mas que devem inserir-se na população destinatária da formação. E, obviamente, os próprios participantes, com suas singularidades e necessidades específicas. Essa exigência de responder às múltiplas necessidades e expectativas gera tensão nas instituições de formação, ao se considerar a rapidez nas mudanças dessas necessidades e expectativas na sociedade atual;

- Qualidade compreendida como resposta a expectativas e motivações pessoais e sociais através da formação de atitudes e conhecimentos – Em outras palavras, uma formação que permita desenvolver atitudes e valores capazes de gerar conhecimentos que tenham possibilidades de ser transferidos pelo participante para outros contextos e cenários organizativos e sejam aplicáveis a outros problemas e soluções. Um conhecimento que tenha também valor agregado, pelo seu impacto no entorno familiar, social e organizacional (bairro, empresa ou organização onde o participante desenvolve suas atividades), assim como o seu impacto no trabalho e nas tecnologias aplicadas em um grupo ou setor social ou produtivo. Esse nível não implica apenas conteúdos intrínsecos da formação, mas, também, processos de gestão e organização, entre os quais inclui-se o trabalho em equipe dos membros da instituição de formação e sobre toda a geração de uma cultura capaz de integrar e responsabilizar a todos os membros que participam dos processos formadores.

Para o CINTERFOR, uma formação de qualidade será aquela que, além de possuir níveis técnicos suficientes passíveis de adaptar-se a diferentes cenários, seja capaz de responder adequadamente às demandas, necessidades e expectativas dos atores (indivíduos, empresas, setores, cadeias produtivas, territórios) e de possibilitar, simultaneamente, a criação de novas necessidades e expectativas pessoais, sociais e de desenvolvimento/promoção da população participante. Nesse sentido, o conceito de qualidade, sinônimo de excelência, exprime tudo o que desejamos e esperamos da universidade.

Tomamos como exemplo o pensamento de Brovetto (2003): Não existe uma criação científica excelente realizada em um mundo desenvolvido, e outra de segunda classe, própria dos países mais pobres.

Na mesma direção, Sjötrand (2006) afirma que o conceito de qualidade é relativo às instituições, aos processos e aos atores que estão ligados, de alguma forma, à academia e às suas relações com a sociedade. Portanto, a qualidade é assumida contextualmente, e não como padrão obrigatório. Para a autora, a qualidade não se refere a metodologias quantitativistas ou a modas de correntes administrativas, mas está no fazer do dia-a-dia da academia.

Assim, entendemos que o conceito de qualidade não se aplica apenas às instituições, ele perpassa os processos e os atores que, de alguma forma, participam do dia-a-dia das universidades, seja como docentes, discentes, administradores ou técnicos, como também a relação que se estabelece com a sociedade, o que a torna parte do processo.

Sjötrand (2006) concebe que o papel de destaque da universidade está na criação de uma cultura política e democrática, no fortalecimento do exercício da cidadania; na revitalização do pensamento crítico e inovador e na transição da cultura da violência para a cultura do diálogo. Assim, pelo que podemos observar, e comungando do pensamento da autora acima referida, tanto a pertinência social quanto a qualidade das instituições de educação superior estão contidas nas ações desenvolvidas por essas instituições. Por isso, falar em melhorar a qualidade (da escola, dos programas e do processo) do ensino superior exige, acima de tudo, que se busque o ideal, começando por querer saber qual é a nação que queremos para nossa gente.

Faz-se, portanto, mister o oferecimento de novos cursos e/ou a restauração dos atuais, de tal modo que se estabeleça uma interação constante universidade-sociedade no processo de ensino, pesquisa e extensão. Essas atividades devem ser trabalhadas através de dois elementos indispensáveis à aprendizagem: a intradisciplinaridade e a interdisciplinaridade, como instrumentos para uma ação mais efetiva que reúna as ciências exatas e as áreas humanas, numa ação conjunta, que leve a uma produção de alto nível, a qual a sociedade aguarda e de que necessita.

A reestruturação do plano de carreira docente pode desempenhar um papel preponderante na qualidade da educação superior. Para Sjötrand (2006), isso

é possível ao se estabelecerem mecanismos adequados de ingresso, permanência, ascensão e reingresso de professores, que possibilitem a realização plena de suas funções acadêmicas de docência, pesquisa e extensão na graduação e na pós-graduação.

Assim, como reconhecimento das peculiaridades da carreira do docente, Sjötrand (2006) propõe o uso de um modelo de recompensas financeiras, que remunere, de forma coerente, o desempenho do professor; que reconheça seus direitos - além do salário base -, o recebimento por tempo de serviço, por categoria e por títulos de pós-graduação. Ele aponta tal reconhecimento como um coadjuvante na qualidade acadêmica.

Em síntese, a excelência ou qualidade da educação se dá em três níveis, a saber: individual, promovendo mudanças profundas nas pessoas, que possibilitem uma educação e desenvolvimento profissional ao longo das suas vidas - *Aprender a aprender*, *aprender a desaprender* e *aprender a reaprender*. No nível organizacional, as instituições educativas geram e gerenciam conhecimento. São instituições que aprendem em contato direto, permanentemente revisado, com o setor produtivo e o social. Em nível social, está fadada ao fracasso uma instituição educativa, particularmente de ensino superior, que desconsidere a totalidade integrada pela qualidade, pertinência, eqüidade e autonomia universitária. Assim, uma formação de excelência é aquela que luta contra as desigualdades econômicas e sociais.

5.2.4 Autonomia

Diz-se da faculdade de se governar por si mesmo, com liberdade ou independência moral, intelectual, econômica e financeira. A origem da palavra, segundo Antunes (2006, p. 1), “vem do grego, é composta do prefixo auto, que significa próprio, e do radical nomia, que significa regra”. Para Antunes (2006), o uso é essencialmente político. A concepção de *se governar por si mesmo* mostra o caráter de independência (neste caso, da universidade), com relação ao Estado e às demais instituições.

Antunes (2006) reconhece ainda que a idéia revolucionária não é nova: ela remonta aos séculos XI e XII, quando a delegação do poder, que se concentrava nas mãos da realeza imperial, começou a entrar nas pautas de discussão.

Cappelletti (1989, p. 1), em seu artigo *Universidad y autogestion*, utilizando as palavras de uma Comissão-de-ação *trabalhador-estudante*, da Universidade de Sorbone, em Paris, França, assim definiu a autogestão:

> La autogestion como sistema econômico y social tiene por objeto realizar plenamente la participacion libre em la produccion y el consumo mediante la responsabilidad individual y coletiva. Es por tanto un sistema creado ante todo para el hombre, para servilo y no para oprimirlo. En la practica, la autogestion consiste para los obreros en hacer funcionar sus fabricas por y para ellos mismos y, por consiguiente, en suprir la jerarquia de los salários, asi como las nociones de sistema asalariado y predominio patronal.

Ele transporta tal conceito para a universidade, mostrando que, para os professores e alunos de uma universidade, a autogestão visa realizar plenamente a participação na produção de conhecimento e o usufruto da ciência e da cultura com responsabilidade individual e coletiva.

O Cappelletti (1989) entende que, se a autogestão é essencial para o desenvolvimento da universidade, ela deve ser autônoma, ou seja, independente do poder político e do Estado. Mas deve ser igualmente independente do poder econômico e nunca concebida como uma empresa. Logicamente, não deveria ser instrumento pedagógico de igrejas ou organizações religiosas nem aceitar credos ou profissões de fé, tampouco uma autoridade que defina a verdade dogmática e moral. Segundo Medina (2005), ao longo da história, a autonomia universitária, particularmente nos países latino-americanos, apresenta-se como uma defesa à interferência de forças que têm por objeto impedir, direta ou indiretamente, a função essencial da universidade: a análise e investigação de todas as idéias e pensamentos, sua expressão pública e o ensino orientado aos alunos.

Quais têm sido, então, os pontos mais críticos da autonomia universitária? Talvez o mais crítico seja o fator econômico. A autonomia permite

que as universidades exijam os recursos financeiros adequados para o seu pleno funcionamento. No entanto, a situação torna-se crítica quando esses recursos não são administrados pelas autoridades universitárias com transparência e responsabilidade. De acordo com Medina (2005), a falta de recursos públicos agrava-se devido à pressão demográfica que afeta o crescimento da matrícula escolar.

Outro ponto crítico são as mudanças produzidas pelas novas tecnologias de informação e os novos meios de comunicação na produção e difusão do conhecimento. A universidade deve estar, constantemente, revisando suas bases curriculares, o papel do corpo docente e, particularmente, os mecanismos e critérios para garantir que os conhecimentos, a educação e os serviços educativos se mantenham como bens públicos.

Assim, no agir da autonomia, as universidades devem constituir-se como instituições que gerem um exame crítico, sem viés, da realidade política, social, cultural e econômica do país, indicando avanços e limitações no seu processo de desenvolvimento.

5.2.4.1 A autonomia na Constituição Brasileira de 1988

A Constituição Brasileira de 1988 é clara no seu Artigo 207, quando determina que as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Panizzi (2003) chama a atenção para o fato de que, quinze anos depois de promulgada a Constituição, a autonomia não chegou à universidade. Comungando da mesma idéia, Morhy (2003) acrescenta que, com a chegada da LDB/1996 e demais arcabouços jurídicos, com destaque para a Lei nº 10.480/2002, a universidade perdeu ainda mais autonomia, sofrendo mais restrições e controle. Como exemplo disso, citamos a criação da Procuradoria-Geral Federal que, em face do Decreto nº 4.304/2002, passou a comandar as Procuradorias das universidades. Durham (2003), em seu artigo *Autonomia, Controle e Avaliação* chama a atenção para o fato de que considera a autonomia como liberdade para as universidades e reconhece que ela seria

imprescindível para fazer as escolas avançarem no tempo. Afirma Durham (2003) que a questão colocada é *como distribuir ônus e bônus* entre as partes, a Administração pública e as universidades, na mesa de negociação, pela Autonomia. Durham (2003, p.296) reconhece também que

> esta relativa independência frente ao poder e, em particular, em face do Estado, sempre foi preservada nos regimes democráticos, mesmo para as Universidades públicas. O reconhecimento pela Constituição da autonomia universitária implica o reconhecimento desta sua especificidade no conjunto das instituições públicas. De todas elas, a Universidade é a única a gozar desse atributo, do qual necessita para o desempenho de suas funções.

Ainda assim, com relação às universidades públicas, que dependem financeiramente do governo federal, Durham (2003, p.296) concebe que "é necessário reconhecer a especificidade desta relação, que está implícita na caracterização da autonomia universitária".

Daí entendermos que, de fato, a autonomia da universidade poderá possibilitar um salto de modernização para o ensino público federal. Para Rego (2006), a universidade seria uma instituição de Estado , e não de governo. Segundo Rego (2006, p.3),

> [...] não há como as universidades cumprirem a sua missão de formadora de recursos humanos altamente qualificados, de produtora de conhecimento científico e tecnológico e de fomentadora de nossa cultura sem poder exercitar a autonomia que já lhe foi garantida pela Carta Constitucional.

Rego (2006, p.3) reconhece, no entanto, que, no cerne da questão da autonomia, está "a gestão financeira, administrativa e patrimonial", consideradas como o ponto "mais relevante para as universidades federais".

Para Antunes (2006), a autonomia universitária pode ser tratada como um sistema formado por quatro tipos de autonomia: a acadêmica, a administrativa, a financeira e a jurídica, tendo como corolário necessário as capacidades de autonormação e de autogoverno. O estatuto é, portanto, uma materialização do princípio da autonomia. É importante observar que a base da autonomia da universidade, em face da própria necessidade de se estabelecerem regras e condutas, está na definição do estatuto jurídico da universidade, que hoje estabelece a universidade como uma "'instituição autárquica de regime especial de ensino, pesquisa e extensão, vinculada ao MEC'. Apesar da palavra autarquia, que tem uma longa e nobre genealogia", de fato, o que prevalece é a submissão ao MEC. Assim, nas palavras do autor, "para que possa existir uma verdadeira autonomia, deve-se encontrar o estatuto jurídico mais adequado". (ANTUNES, 2006, p. 1)

Tosi (2004), em seu artigo, Sugestões para uma efetiva autonomia da universidade pública brasileira, aponta que, na realidade, "a autonomia deve ser preservada tanto em relação ao Estado quanto em relação ao mercado, para garantir um conhecimento crítico (o que exige o debate de idéia e o pluralismo acadêmico)," evitando, assim, sua "subordinação aos interesses econômicos do capital".

Em Antunes (2006, p. 1), a preocupação está nos perigos que a autonomia da universidade pode trazer e chama a atenção, de forma enfática, alertando que

> [...] não interessa à universidade brasileira uma autonomia sem verbas generosas do Estado. O financiamento do ensino público, gratuito e laico, que não pode se apoiar em privatizações, nem mesmo disfarçadas, é e tem que ser dever do Estado. Apesar de precariamente regulamentado em 1996, o artigo 207 da Constituição brasileira não deixa dúvidas: "As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa, de gestão financeira e patrimonial e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão".

Para o ANDES/SN (2004), como foi citado anteriormente, o Art.207 da Constituição Federal reconheceu o princípio da autonomia, que deve ser estabelecido para as universidades, não deixando dúvidas na sua aplicação. A norma garante que as universidades *gozam* de autonomia didático-científica - quanto aos fins - e administrativa e de gestão financeira e patrimonial – quanto aos meios -, assegurando, entretanto, essa prerrogativa às instituições que praticam a indissociabilidade entre o ensino, a pesquisa e a extensão. Assim, protegida por preceitos constitucionais importantes, a universidade pode se converter em um espaço público de produção de conhecimento.

O ANDES/SN mostra sua preocupação com o que podemos denominar autonomia neoliberal - somente no mercado as instituições podem ser autônomas - absolutamente contrária aos anseios da comunidade acadêmica comprometida com a educação pública. Segundo o ANDES (2006), a partir das *Lições Derivadas da Experiência* (1994), o Banco Mundial passa a sustentar, notadamente, que para serem autônomas as universidades, devem se livrar das *amarras do Estado* rumo ao mercado.

Concordamos com Antunes (2006, p. 2) quando afirmou que

> […]a autonomia universitária não pode ser confundida com soberania. Ela terá que ser entendida como poder derivado e não implicará em liberdade absoluta. Entretanto, se é fácil um controle externo com relação à má aplicação de recursos, o controle da livre captação de recursos será difícil quando administradores desesperados começarem a vender a alma acadêmica ao diabo. O governo que vem facilitando a recolonização de nosso país tem vomitado, além de gafes, frases duras e ameaçadoras. Quem disse que em 2004 o "pau vai comer" na Universidade, pode muito bem dizer mais adiante: -Você agora tem plena autonomia! Se vire!

6 A REFORMA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

6.1 ORIGENS DA REFORMA

No dia 10 de abril de 2006, o Ministro da Educação, Tarso Genro, encaminhou ao Presidente Lula o Projeto da Lei de Educação Superior. Para Taffarel e Casagrande (2006), o projeto representa a indicação de um novo marco regulatório que consolida as iniciativas de conversão do caráter público da educação superior, no Brasil, para um caráter privado, transformando um serviço público em serviço não exclusivo do Estado, alterando, significativamente, as relações entre Estado e Universidade, conforme já mencionado no Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado (MARE, 1995) e na Emenda Constitucional 19/98 (BRASIL, 2006), que prevê a Reforma Administrativa. Assim, a Universidade já vinha sofrendo alterações significativas nas suas relações com o Estado, a partir da Reforma levada a termos pelo Governo de FHC, especificamente através do Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado elaborado pelo MARE em 1995, quando era ministro o Sr. Bresser Pereira, e da aprovação, em 1998, da Emenda Constitucional 19 (EC 19/98).

SILVA, M. (2005) reconheceu que a Emenda Constitucional 19/98 provocou diversas alterações no aparelho do Estado, entre as quais destacamos: o fim do regime jurídico único; a precarização da estabilidade; as alterações dos concursos públicos e a disponibilidade com remuneração. Como vimos no capítulo 3 deste trabalho, a EC 19/98 (BRASIL, 2006) teve conseqüências muito sérias nas relações de trabalho, adequando-se ao modelo privado para o serviço público, permitindo-se, entre outros, contratações provisórias, contrato de gestão, parceria público/privado e a prestação de serviços à iniciativa privada.

Concordando com Taffarel E Casagrande (2006), o marco regulatório proposto pelo governo Lula, principalmente para a Universidade, pode ser considerado, em última instância, a falência do Art. 207 da Constituição Brasileira, que dava sustentação ao ensino superior público, gratuito, autônomo, laico e de excelência reconhecida pelas avaliações levadas a termos pelo próprio Estado.

Assim, entendemos que a origem da Reforma da Educação Superior do governo Lula está sacramentada na Exposição de Motivos Nº 015 (BRASIL, 2006), encaminhada pelos Ministérios MEC/MF/MP/MCT, para que o Presidente aprecie a proposta de Projeto de Lei que estabelece normas gerais da educação superior, regula-a no sistema federal de ensino e altera diversos corpos legais - o Projeto de Lei de Reforma Universitária.

A Exposição de Motivos Nº 15 (BRASIL, 2006) reconhece que o país, em face de contar com uma Educação Superior que não atende às necessidades de uma nação que tem anseios de se desenvolver, precisa planejar e executar uma política de democratização do acesso da sua população às suas Escolas Superiores. Insiste, entretanto, nas dificuldades a serem vencidas em razão da inércia a que o sistema de ensino superior foi submetido, na segunda metade da década de noventa e início do Século XXI, precisando, hoje, incrementar, em níveis acentuados, o número de estudantes das instituições de ensino superior.

Segundo os autores da EM Nº 15 (BRASIL, 2006), a Reforma da Educação Superior procura corrigir distorções que se acumularam nesse longo período passado, criando um ambiente propício para recuperar e ampliar, com qualidade e eqüidade, o acesso às instituições de ensino superior, saindo, assim, de uma posição em que menos de um terço hoje está matriculado nas instituições públicas. Assim, a Reforma possibilitará enfrentar esse desafio de forma concreta, corrigindo os equívocos ainda existentes na educação superior, incrementando recursos de custeio do sistema federal de ensino superior e expandindo a rede federal, com a criação de novas universidades.

A Exposição de Motivos Nº 15 (2006) aponta que a Reforma está sustentada em três eixos normativos:

1) um sólido marco regulatório para a educação superior no País;

2) a autonomia universitária prevista no Art. 207 da Constituição, tanto para o setor privado quanto para o setor público, preconizando um sistema de financiamento consistente e responsável para o parque universitário federal;

3) a responsabilidade social da educação superior, mediante princípios normativos e assistência estudantil.

Em relação ao primeiro eixo, segundo o documento, a expansão do setor privado, na educação superior, exige um marco regulatório robusto e transparente, tanto para orientar os investimentos do setor, quanto para orientar a autorização e a

avaliação de qualidade pelo Poder Público e, ainda, a escolha dos estudantes. Um dos instrumentos de regulação das instituições de ensino superior serão os resultados obtidos na avaliação feita pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES, instituído de maneira a garantir a qualidade no aumento do número de matrículas no ensino superior.

Quanto à autonomia universitária, segundo o documento, o Art. 207 da Constituição Federal deixa clara a *autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial*. No entanto, deve-se constituir legalmente um sistema de financiamento adequado à missão constitucional das universidades.

Já a missão pública e a função social da educação superior fazem referência a medidas de democratização do acesso, inclusive programas de assistência estudantil, ação afirmativa e inclusão social.

Segundo as palavras dos Ministros Fernando Haddad, Guido Mântega, Sérgio Machado Rezende e Paulo Bernardo Silva, que encaminharam a Exposição de Motivos para a Reforma do Ensino Superior brasileiro,

> [...] a educação superior brasileira está associada aos desafios republicanos do Brasil moderno e, por isso, carrega a enorme responsabilidade de contribuir, de forma decisiva, para um novo projeto de desenvolvimento nacional que compatibilize crescimento sustentável com eqüidade e justiça social. Para tanto, é indispensável construir um sólido marco regulatório para a educação superior, fortalecer o modelo de financiamento do parque universitário federal, bem como apoiar a assistência estudantil (BRASIL, 2006, p. 23).

Entre 2003 e 2004, o Governo Federal mostrou-se preocupado com a situação financeira do ensino superior, particularmente com os gastos do sistema federal de ensino. De acordo com Mancebo (2006c), um dos documentos mais importantes foi o estudo divulgado pelo Ministério da Fazenda, *Gasto Social do Governo Central 2001-2002,* que indica a necessidade de uma reforma do gasto social no Brasil, no qual se apresenta o modelo de financiamento do ensino superior público como um grande obstáculo às metas do governo. De acordo com esse documento (BRASIL, 2003, p. 35),

> [...] o esforço fiscal e social médio por aluno associado à oferta gratuita de ensino superior no Brasil é superior ao esforço realizado em países mais ricos e bem superior ao de países em desenvolvimento.

Esse documento (BRASIL, 2003), considera que a concentração de grande parte do orçamento da educação, para o financiamento das instituições federais de ensino superior, diminui o montante de recursos disponíveis para os demais estágios da educação. Isso fere a questão da eqüidade. De acordo com esse relatório, "aproximadamente 46% dos recursos do Governo Central para o ensino superior beneficiam apenas indivíduos que se encontram entre os 10% mais ricos da população" (Brasil, 2003, p. 35).

Para a autora (op. cit), a análise do Ministério da Fazenda contraria dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do IBGE de 2001, disponíveis em 2003, que indicam que somente 34,4% dos alunos de instituições superiores da rede pública fazem parte dos 10% mais ricos da população. Quando se trata do sistema privado, esse percentual vai para 50%. Além disso, de cada cem universitários do setor público, 12 estão entre os mais pobres; nas instituições privadas, a proporção passa para cinco, a cada cem alunos. Assim, as instituições públicas, ao contrário de abrigar *estudantes ricos* ou *privilegiados*, de fato representam a única possibilidade de acesso à educação superior e de formação qualificada para milhões de brasileiros.

Além disso, o governo dispunha de diversas informações sobre o crescimento do número de concluintes do ensino médio e a necessidade de expandir o ensino superior. De acordo com o INEP, em 1980, cerca de 540 mil alunos terminaram a última etapa da educação básica e, em 2002, os concluintes passaram a 1,9 milhões de alunos. As implicações desses números indicam um grande aumento da demanda do ensino superior.

Para o Governo Federal, apesar de o crescimento do número de matrículas na educação superior ser de 64%, em cinco anos, a expansão do sistema é uma necessidade absoluta, em curto prazo, para atender àqueles que hoje estão fora do setor, bem como os novos alunos concluintes do ensino médio. A

partir dessas informações, começa a caminhar a Reforma Universitária através de uma série de medidas que suprissem a necessidade de ampliação da rede de ensino superior e não implicassem gastos para a União.

De acordo com Mancebo e Xavier (2004, p.sn), “o próprio chefe da Casa Civil, José Dirceu, adverte sobre o pesado teor das mudanças previstas, ao utilizar, em depoimento à imprensa, a provocativa expressão ‘o pau vai comer’ (sic), para se referir ao assunto”.

Assim, nos dias 25, 26 e 27 de novembro de 2003, foi realizado, em Brasília, pelo Ministério da Educação, o *Seminário Internacional Universidade XXI – Novos Caminhos para a Educação Superior: o Futuro em Debate*, com o objetivo de promover um debate sobre o panorama da educação superior no mundo contemporâneo, visando obter subsídios para uma reforma desse sistema. Participaram desse Seminário representantes de 31 países, autoridades da área da educação superior, como Ministros, Secretários, Diretores de Conselhos e de entidades responsáveis pela elaboração e execução de políticas educacionais.

Com apoio do Banco Mundial, o evento foi preparado pelo MEC e pela ORUS - Observatoire International des Réformes Universitaires”, uma ONG cujo responsável é o intelectual francês Edgar Morin, e que está integrada por uma rede de observatórios e organizações ligadas ao estudo das transformações das universidades[32], ou, mais especificamente, do papel das universidades na sociedade contemporânea, e de questões atinentes à interdisciplinaridade.

Segundo o Documento Síntese do Seminário, elaborado pelo MEC (BRASIL, 2003), cabe à ORUS acompanhar internacionalmente reformas universitárias em perspectiva transdisciplinar e complexa da organização e da produção de conhecimentos para promover discussões sobre a reforma da universidade, contribuir com inter-relações de experiências locais, regionais e internacionais, ativando reformas no âmbito da universidade, e colaborar com propostas alternativas que organizem conhecimentos e produção de conhecimentos.

As discussões do seminário basearam-se no documento *Reforma da Educação Superior Brasileira - Diagnóstico 2003*, preparado pelo MEC, pela ORUS e pela SESU (BRASIL, 2003). O documento contém depoimentos de intelectuais

[32] Tal como veremos em páginas seguintes, na França , a ORUS teve experiências bastante conflitivas.

voltados para o tema e de gestores de universidades, que responderam a diversas perguntas sobre acesso a ensino superior, produção do conhecimento, autonomia e cooperação instituição x Estado. O diagnóstico se apóia numa pergunta: Que é a universidade do futuro?

De acordo com uma das conclusões mais importantes do seminário, a característica fundamental da atual crise do ensino superior é a sua incapacidade de enfrentar os desafios e dar respostas adequadas às necessidades sociais de um mundo globalizado que não é solidário na produção, distribuição e utilização democrática do conhecimento. Os países que têm um claro projeto de nação, com objetivos e metas bem definidos, conseguem soluções mais consistentes no campo educacional, mais ou menos democráticas, de acordo com modelos socialmente mais includentes ou excludentes que adotem.

6.2 ANÁLISE DA REFORMA

Concordamos com a opinião do Grupo de Trabalho de Política Educacional do ANDES (2004), quando afirma que o maior obstáculo para a profunda transformação da educação superior, inserida no Projeto de Reforma, reside no conteúdo e no método adotados pelo governo de Lula. O pressuposto fundamental de que a ampliação da oferta tem como eixo o setor privado, beneficiado por contratos de parcerias público-privadas, debilitará as instituições públicas. O projeto não assegura medidas capazes de reverter o processo de encolhimento do que é público.

O método de elaboração do projeto também compromete o necessário processo democrático. O exercício da democracia requer que as negociações sejam verdadeiras, o que pressupõe que todas as questões relativas ao futuro da educação superior sejam colocadas em discussão. Não há democracia se não é possível discutir os conceitos básicos das ações governamentais. De fato, o Governo Federal colocou em marcha a sua controversa política para a educação superior como um fato consumado, com base no mote: *o governo tem de governar*.

De acordo com o ANDES (2005), o projeto deve ser lido a partir de um conjunto de outros instrumentos normativos – o da Constituição Federal, que afirma

que as universidades gozam de autonomia quanto aos fins (didático-científica) e quanto aos meios (administrativa e de gestão financeira e patrimonial) da LDB que, como já vimos , indevidamente, restringe o disposto na Carta Magna, passando pelo PNE, que continua vetado em seus aspectos mais substantivos, entre os quais, o que prevê a ampliação das verbas educacionais dos atuais 4% do PIB para 7% do PIB.

Não basta, no entanto, examinar os grandes ordenamentos. Por meio de outros expedientes, tais como medidas provisórias, foi adotada uma série de ações complementares à Reforma do Ensino Superior, como o SINAES/ENAD e o PROUNI (que também será analisado neste trabalho). Outras, como a Inovação Tecnológica, foram discutidas em outros âmbitos para além do MEC, como os Ministérios do Desenvolvimento e de Ciência e Tecnologia, sem dialogar, de modo verdadeiro, com as universidades públicas.

Para Pires (2004), no Brasil, falar de reforma universitária é não ter percebido que ela já ocorreu, tendo início com a implantação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, prosseguindo com o veto aos itens do Plano Nacional de Educação, que demandavam recursos adicionais, e consolidando-se pela completa modificação do sistema de ensino superior em razão do grande peso relativo do setor privado na oferta de vagas.

Roberto Leher (2004) aponta informações importantes. Segundo ele, a partir do tripé constituído pelo Banco Mundial, pelo governo do Presidente Lula e pela ONG francesa - a ORUS - dirigida por Edgar Morin, está sendo erigido um falso consenso que poderá redefinir profundamente a universidade brasileira, representando a vitória de um projeto duramente combatido por sindicatos, estudantes e outros segmentos da sociedade, no curso da última década: a conexão com o mercado e, mais amplamente, a conversão da educação em um mercado.

O *pacote* que vem sendo operacionalizado entre o Banco e o governo brasileiro tem como condicionalidade o fim da gratuidade do ensino superior, como fica evidente nos documentos do Ministério da Fazenda e, em particular, no documento *Gasto Social do Governo Central: 2001 e 2002* que, de acordo com Leher (2004, p.2):

> em conformidade com o teórico da direita da Escola de Chicago, Gary Becker postula que o ensino superior gratuito é o principal obstáculo à concretização da justiça social no país, recomendando empréstimos aos estudantes para que estudem nas escolas privadas, uma opção mais econômica segundo o documento.

Quanto à ORUS, os seus antecedentes são bastante negativos. Segundo Leher (2004), Edgar Morin, como responsável por essa ONG, foi um dos mentores da contestada reforma de Claude Allègre, na França, no período do Presidente Mitterand, que pretendia adequar os liceus e as universidades às necessidades empresariais, um projeto que, em virtude da oposição dos sindicatos, por meio de greves e manifestações, e de intelectuais, como Pierre Bourdieu e outros, acabou não se viabilizando, ao menos não nos termos das pretensões primeiras. Fracassado no centro do capitalismo, o "modelo da complexidade" está sendo vendido no Brasil e na Venezuela como uma nova referência a ser seguida, particularmente em países com grandes mercados educacionais.

De acordo com Leher (2004, p.3), com quem concordamos,

> Os operadores do ORUS pensam que, com o seu projeto, os atrasados latino-americanos poderão ser finalmente "civilizados" pelo que Morin denomina pensamento "complexo". Como bons conhecedores dos métodos de ajuda aos povos primitivos, sabem que não é possível aplicar um pacote sem que o mesmo tenha um verniz de participação social autóctone.

O Seminário Internacional Universidade XXI teve como objetivo legitimar o projeto de reforma de educação superior. Não é casual que, para o referido seminário, não tenham sido convidados como conferencistas os representantes dos sindicatos, entidades científicas ou dirigentes.

De acordo com os autores do Diagnóstico 2003 da Reforma da Educação Superior Brasileira (BRASIL, 2003) que, como vimos, foi o documento base para esse Seminário, defender universidades (como foram) é conservadorismo; em alguns casos, reacionarismo. As universidades precisam mudar não só porque o neoliberalismo reforma errantemente. Dão a entender que não são instituições à altura dos enfrentamentos de nossas sociedades. Para eles, recuperar a idéia de reforma universitária é resgatar o espírito de universidade, instituição que pode

pensar sistematicamente em si, em processos de transformação. Reformar representa a possibilidade de se repensar o sentido atual da universidade.

Continuando com a opinião dos autores do documento (BRASIL, 2003), está presente no debate a necessidade de se começar a pensar em reconhecer outros tipos e níveis de educação superior. A situação atual da universidade é caótica, devido à quantidade de pessoas que concluem o ensino secundário, ali ingressam, estudam três ou quatro anos, porém boa parte pára no meio do caminho. Segundo eles, convém que se criem espaços que possibilitem titulação técnica. Decerto, o setor privado sente que há esse mercado, que as universidades particulares se abrem para ele, embora sejam rígidas as exigências do MEC, porquanto é necessário ter cursado uma pós-graduação e desenvolvido alguma pesquisa – uma tentativa de impor o modelo ensino, pesquisa e extensão no setor privado - porventura sem sentido.

Em geral, foram as diversas pressões da sociedade civil que levaram o MEC a refazer quatro vezes o Projeto de Reforma, antes de encaminhá-lo ao Presidente Lula. No entanto, as mudanças não alteraram substantivamente os seus termos. Pelo contrário e, como já vimos, o Governo está implantando a Reforma através de diversas medidas legais. Segundo o ANDES (2005: p.2),

> O ensinamento de Anne Krueguer, atual vice-presidente do FMI, quando esteve à frente da direção do Banco Mundial, foi diligentemente aprendido: as contra-reformas precisam ser graduais, encaminhadas por instrumentos diversos e articulados entre si, denominado de 'decreto-ponte'.

De acordo com informações desse Sindicato (ANDES, 2006), o projeto de reforma universitária, apresentado pelo Executivo ao Congresso Nacional, por meio do Projeto de Lei 7200/2006, foi acrescido de 368 emendas de parlamentares. A quase totalidade das emendas apresentadas é de teor privatizante. O PL nº 7200/06 foi apensado ao PL nº 4212/04 que, por ser antigo, tornou-se o projeto principal e será analisado em conjunto com o PL nº 4221/04. Esses dois projetos de lei de 2004, convenientemente depositados na Câmara dos Deputados, quando do início da discussão sobre a reforma universitária, têm forte cunho privatista, dispondo sobre a total desregulamentação e uma ainda maior fragmentação do

ensino superior, sinalizando, assim, para a intensificação da brutal queda de qualidade que já vem sendo observada no ensino superior privado.

A Professora Aguiar (2006), presidente da ANPED, em uma das reuniões anuais, realizada em Outubro de 2006, afirmou que

> O projeto original da reforma universitária regulamenta as políticas de ensino e pesquisa, mas as emendas pretendem retirar o poder do Estado de exercer o controle dos cursos concedidos pelas universidades em todo o País. O resultado é uma autonomia total que facilita a constituição de pequenas empresas pouco comprometidas com os objetivos sociais da educação superior.

O ex-Reitor da USP, Prof. Adolpho Melphi, em entrevista concedida à Revista Época, em fevereiro de 2006, fazendo referência a versões anteriores do referido projeto, mas que mantêm a sua atualidade, considerou que o projeto tem viés intervencionista. Melphi (2006, p.) assevera que

> o documento apresentado não é um projeto de reforma universitária ou de reforma do ensino superior, como se pretendia. Na realidade, o texto trata apenas de alguns setores. Percebe-se nitidamente o objetivo de melhorar a situação das universidades públicas federais e de colocar um freio nas atividades das instituições privadas.

Melphi (2006, p.) acrescenta, ainda:

> [...] Há inclusive artigos que são contraditórios, temos incongruências. De um lado, fala-se muito em autonomia, mas de outro, criam-se barreiras. Por exemplo, os estatutos da universidade têm de ser aprovados pelo ministério. Se a universidade é autônoma, pode modificar seu estatuto como bem entender. O ministério não pode dizer que não aceita determinada mudança. Aí não é autonomia. E ainda há todos esses conselhos comunitários, que poderiam interferir na própria gestão da universidade.

Assim, constatamos que muitas são as críticas dirigidas à forma de elaboração do projeto e, particularmente, ao seu conteúdo - intervencionista, privatizante,etc. Concordamos com o ex-Reitor da USP, Prof. Melphi, convém se aproveitar a oportunidade para que toda a comunidade participe através de uma ampla discussão, estabelecendo-se um plano direcionado ao ensino superior brasileiro, que não seja de uma autoridade, nem do governo, mas do Estado.

6.2.1 A reforma e os princípios da educação superior.

Nas páginas a seguir, faremos uma análise acerca dos princípios do ensino superior e do projeto de reforma da educação brasileira. Faremos referências específicas a alguns deles, reconhecendo que formam uma totalidade.

Taffarel e Casagrande (2006) assevera que, no marco da reforma para o ensino superior, proposta pelo MEC, a universidade de instituição social avança para a compreensão de organização social. Com isso se compromete a autonomia, independência da universidade, e avança a desresponsabilização do Estado com o financiamento da educação superior, enquanto direito, para abrir-se, definitivamente, o ensino superior, enquanto um serviço não exclusivo do Estado, para a especulação do capital nacional e estrangeiro.

Uma *organização* difere de uma *instituição*, segundo Chauí (2001), por se definir como uma prática social determinada por sua instrumentalidade: está referida ao conjunto de meios (administrativos) particulares para obtenção de um objetivo particular, não a ações de reconhecimento externo e interno, de legitimidade, mas a operações definidas como estratégias balizadas pelas idéias de eficácia e de sucesso no emprego de determinados meios para alcançar o objetivo particular que a define. Por ser uma administração, é regida pelas idéias de gestão, planejamento, previsão, controle e êxito. Não lhe compete discutir ou questionar sua própria existência, sua responsabilidade social, pois isso é crucial apenas para uma instituição social universitária. “A autonomia intelectual científica e acadêmica é, para a organização, um dado de fato. Ela sabe (ou julga saber) por que, para que e onde existe”. (CHAUÍ, 2001, p.)

Além disso, o princípio da autonomia universitária é atingido por diversos artigos do PL 7200/2006. Para o ANDES (2006), em outra interferência grave, o Art. 53 do PL nº 7200/06 legaliza a atuação das fundações de apoio, mantendo a problemática que resulta da mistura ilegal de interesses públicos e privados. A situação se aguça quando o Art. 37 determina que o Plano de Desenvolvimento Institucional - PDI - deverá conter o detalhamento do plano de trabalho da IFES com a fundação. Assim, reforçam-se a existência e o papel das fundações dentro dessas instituições. Dessa forma, à medida que o Projeto de Lei vincula o custeio administrativo e a arrecadação de receitas próprias às fundações, toma o caminho contrário à autonomia universitária e pode desobrigar os governos quanto ao financiamento da universidade pública.

Para o Conselho Universitário da Universidade Federal do Paraná (COUN/UFPR), reunido em 16 de março de 2005, em sessão especialmente convocada para a discussão do Anteprojeto de Reforma Universitária do Ministério da Educação, “não obstante méritos pontuais, carece de diretrizes mais objetivas, notadamente no que diz respeito às instituições públicas” (COUN/UFPR, 2005). Para o referido Conselho, ao tomar como foco quase exclusivo o ensino de graduação, o anteprojeto fragmenta as atividades de ensino, pesquisa e extensão. Além disso, quando condiciona o financiamento das instituições de ensino superior, incluindo-se as IFES, a um Plano de Desenvolvimento Institucional predeterminado e dependente da aprovação do Ministério de Educação, reduz a autonomia a mero artifício retórico, uma vez que as atividades acadêmicas e de gestão estarão subordinadas a diretrizes do governo.

Às opiniões do ANDES e do COUN/UFPR, cabe acrescentar aquelas emitidas por Taffarel e Casagrande (2006) que, após uma exaustiva análise do anteprojeto de reforma universitária, menciona trinta e cinco armadilhas construídas ao longo dos últimos anos. Para Taffarel e Casagrande (2006, p.2),

> [...] com este marco, derruba-se o preceito constitucional previsto na Constituição Brasileira em seu Art. 207, que refere-se (sic) à AUTONOMIA das instituições de ensino superior. Cria-se definitivamente a lei infraconstitucional, que coloca no marco da lei menor o que deve ser garantido pela lei maior. Com este processo de desconstitucionalização, provavelmente teremos, no plano jurídico, mais uma vez, medidas anticonstitucionais sendo encaminhadas pelo Executivo e apoiadas pelo Legislativo.

Além dos aspectos acima referidos, o projeto de reforma universitária atinge, de modo especial, a autonomia das IFES, das IEES (Instituições Estaduais de Ensino Superior e das IMES (Instituições Municipais de Ensino Superior). No caso das IFES, a manutenção da lista tríplice para escolha de Reitor, Vice-reitor e Diretores de unidades acadêmicas, a insuficiência de recursos garantidos e a legalização da atuação das fundações de apoio (Arts. 37 e 53). Para o ANDES (2006),

> à medida que o PL do Executivo vincula o custeio administrativo e a arrecadação de receitas próprias às fundações, toma o caminho contrário à autonomia universitária e pode desobrigar os governos quanto ao financiamento da universidade pública.

No caso das IEES e IMES, o Projeto não garante recursos adequados para essas instituições. Em geral, nos estados e municípios, não existe vinculação orçamentária, e os recursos disponibilizados pelos seus poderes públicos são escassos. Insistimos em que não há verdadeira autonomia sem recursos financeiros. Além disso, o PL outorga poderes relativamente amplos a *instâncias competentes*, alheias a essas instituições.

Assim, sindicatos docentes, discentes, associações de reitores de universidades públicas e conselhos universitários da IFES advertem que o projeto do Executivo fere a autonomia universitária. No nosso entender, ele fere, ainda, o Art. 207 da Constituição brasileira tanto na autonomia, quanto no desrespeito à indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

Sabe-se que não existe princípio isolado de outros princípios: ferindo um, ferem-se os outros. No entanto, como já referimos, mencionaremos especificamente cada um deles. Convém lembrar que o princípio da pertinência

alude à atribuição que a universidade deve ter para atender à sociedade nas suas necessidades e demandas de conhecimento, visto que ela é parte dessa sociedade. No entanto, como adverte Brovetto (2003), a universidade não representa meramente uma resposta passiva a essas demandas.

O Projeto de Lei da Reforma Universitária coloca em risco o princípio de pertinência, quando, no art. 4°, seguindo as idéias do ANDES (2006), faz referência à "função social" da universidade, como parâmetro para a liberdade de ensino da iniciativa privada. Disso, podemos inferir que se trata de um discurso de responsabilidade social posto à disposição do setor privado, o que, associado ao inciso XI desse Artigo, estimula a "inserção internacional das atividades acadêmicas, visando ao desenvolvimento de projetos de pesquisa e intercâmbio de docentes e estudantes com instituições estrangeiras" e se configura uma abertura da educação superior brasileira ao capital internacional.

Concordamos com as idéias do manifesto do Conselho Universitário da UNICAMP(UNICAMP, 2005), sobre o anteprojeto de lei da Reforma Universitária (29/03/2005), em que consta que o projeto precisa reconhecer e destacar o compromisso fundamental da Universidade com a educação, com o avanço do conhecimento e, portanto, com o desenvolvimento do país. O projeto do MEC falha nesse ponto, porquanto não valoriza o compromisso da instituição universitária com os valores da pesquisa e da educação superior, baseados na busca constante da excelência e da responsabilidade social. O projeto apequena o conceito de Universidade historicamente construída, portanto seu impacto na sociedade será conseqüência inevitável de sua busca constante pela excelência na educação e na pesquisa. A capacidade da Universidade de dialogar com o conhecimento universal é, em muitos casos, uma das poucas oportunidades para trazer ao mundo regional os benefícios do saber humano.

Em relação ao princípio de excelência e qualidade[33] do ensino, concordando com a análise do ANDES-SN (2006), existem três aspectos do PL. 7200/2006 que são preocupantes em relação a esse aspecto: em primeiro lugar, os atuais critérios adotados pelos órgãos de financiamentos - CAPES e CNPq - para avaliar a pesquisa das universidades são exógenos às demandas fundamentais da

---

[33]O princípio de equidade será analisado com referência direta ao Programa Universidade para Todos (ProUni).

sociedade brasileira, pois, de conformidade com o que estabelece o Art. 6º do PL nº 7200/06, essas deformações normalmente tendem a se acentuar e se perpetuar, provocando distorções no progresso das universidades, principalmente as situadas na periferia do poder, razão pela qual podemos aferir que, de acordo com o ANDES-SN (2006, P. 06),

> Em todas as instituições, a forma como são avaliados e controlados os cursos e programas reforça a ingerência da CAPES na vida institucional, estimulando o ranqueamento, a produtividade referenciada em si mesma, a ênfase na produção industrial, na função empresarial, no comércio e no agronegócio etc. Tal postura admite a presença de profissionais sem concurso nas universidades, como docentes voluntários, bolsistas das agências de financiamento, submetendo os programas a situações de precarização, incabíveis, sobretudo nas instituições universitárias.

Em segundo lugar, um aspecto que poderá ter séria repercussão no sistema educacional brasileiro, particularmente na qualidade do ensino, é a ênfase que o Artigo 5º do PL (BRASIL, 2006, p.), confere à educação à distância, ao estabelecer que “Os cursos superiores poderão ser ministrados nas modalidades presencial ou a distância”. Também chama a atenção para o § 3º, no qual consta que “a instituição de ensino superior, credenciada para oferta de cursos superiores a distância, poderá operar em unidade da federação distinta de sua sede, observada a legislação aplicável”, e, no § 4º, amplia ainda mais as regalias desses estabelecimentos de ensino ao
determinar que “os diplomas e certificados de cursos e programas a distância, quando expedidos por instituições credenciadas para esta modalidade e devidamente registrados, terão validade nacional”.

A preocupação do ANDES-SN (2006) se evidencia a partir da constatação de que, na educação brasileira, já se estabeleceu de fato, através de um arcabouço jurídico, um sentimento privatizante fruto das mudanças já realizadas e em andamento, tendo como bordão a globalização. Assim, para esse sindicato, o Artigo 5º do PL assume o significado de que a educação a distância, a partir do mesmo, galga um patamar igual ao da educação presencial, tanto para a graduação quanto para a pós-graduação stricto sensu.

Outra preocupação externada pelo ANDES-SN (2006) está relacionada à preparação dos docentes para atuarem no ensino a distância e nas ações a serem desenvolvidas pelo governo. Segundo o ANDES-SN (2006, p. 06),

> A título de atender à demanda por qualificação dos professores das redes estaduais e municipais e de suprir carências evidentes, em especial nas disciplinas de Física, Matemática e Química, o governo passará a ser um cliente comprador de pacotes educacionais que pouco têm a ver com a realidade nacional.

Tal procedimento, de acordo com o ANDES-SN (2006, p. 06), alicerçado nas dimensões esperadas para os programas de formação de professores/instrutores para o ensino a distância, pode levar a uma “neocolonização, desta vez, das idéias, abdicando-se da rica diversidade cultural local, que tão bem caracteriza a população deste país de extensão continental”.

A troca da expressão EaD (Ensino a Distância) pela não presencial , pedida através de emendas, aparentemente pode ser considerado alguma coisa sem maiores conseqüências. Entretanto, analisando-se mais atentamente as expressões, podemos perceber que Ensino a Distância não expressa o mesmo sentido que ensino não presencial e, assim, com a troca, seria possível considerar como clientes os próprios alunos da comunidade. E como não presencial, desobriga a presença física do aluno na instituição.

Por último, cabe mencionar o Artigo 17º do PL, que reconhece legalmente a autonomia concedida aos Centros Universitários. Entretanto, o caminho percorrido até esse artigo deixa claro que o Artigo 16º do próprio PL Nº 7200/06, segundo a análise do ANDES-SN (2006, p. 07), com a qual concordamos, “mantém baixo nível de exigências sobre estas instituições, eximindo os referidos centros da realização de pesquisa e da contratação de docentes em proporções apropriadas quanto à titulação e ao regime de trabalho”, como nas universidades. Evidentemente, essas concessões ameaçam a qualidade do ensino superior brasileiro. Fica claro, então, que o beneficiado com essas medidas será o setor privado que, desde 1996, no governo FHC, lutava para obter mais concessões e

que agora, ainda, obtém o direito de registrar os diplomas por ele próprio concedidos. Ou seja, liberdade total.

Podemos concluir que a Reforma da Educação Superior em curso afetará profundamente o sistema universitário brasileiro, tanto o público quanto o privado. A reforma fere todos os princípios que devem orientar o ensino superior, favorecendo os empresários da educação, transformando o ensino em um negócio. As divergências entre o MEC e as entidades aqui referidas não são pontuais, como afirmam autoridades do Governo Federal, são diferenças profundas que se referem à própria concepção de educação superior.

6.3 PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS (ProUni)

Já vimos, anteriormente, que, nos exames realizados por analistas e autoridades do governo federal, nos anos 2003 e 2004, uma das formas de se enfrentarem os gastos com as universidades públicas seria através do projeto de reforma universitária, atualmente em tramitação no Congresso.

Na gestão do Ministro Tarso Genro, que reconhecia a falta de recursos para a expansão da educação superior, surge uma proposta de ampliação do acesso a esse sistema, sem maiores investimentos, criando-se o Programa de Democratização do Acesso à Educação Superior ou Programa Universidade para Todos - ProUni, a partir da Medida Provisória nº 213, de 10/09/2004, transformada em Lei, com o número 11.096 de 13/01/2005.

Na Exposição de Motivos (EM) nº 26 (BRASIL, 2006), o Ministro da Educação, Tarso Genro, e o Ministro da Fazenda, Antônio Palloci, apresentaram, como primeira justificativa para a criação desse Programa, a necessidade de se democratizar o ensino superior, tornando viável o seu acesso para a população menos favorecida (população de baixa renda), do qual continua, ainda hoje, excluída. E consideram um contra-senso o fato de as escolas públicas do Ensino Fundamental e do Ensino Médio absorverem uma grande parcela dessa população. Assim, constata-se que, entre os alunos universitários, esse contingente está representado por apenas 30% que têm direito à gratuidade no ensino.

A justificativa dos Ministros acima referidos, através da EM º 26 (BRASIL, 2006), tem como um dos argumentos o aumento do número de alunos no ensino médio, como decorrência da aplicação de políticas públicas, principalmente no ensino fundamental, que levou para as salas de aula a maioria das crianças em idade escolar. Cabe aqui observar que, no período estudado pelo Censo da Educação Básica do INEP/MEC, que vai de 1998 a 2002, ocorreu um aumento do número de alunos, na ordem de 4,1 milhões, gerando, por conseguinte, uma procura estimada por vagas nas escolas do ensino superior e nas universidades de 2.239.544 de possíveis candidatos, enquanto a oferta de vagas nos sistemas de ensino superior chegava a 1.773.087.

Com o aumento do universo de pré-universitários, essa demanda reprimida provocou a abertura de um número sem precedente de instituições de ensino superior privadas, com ensino de baixa qualidade e sem estrutura adequada para funcionar, segundo constatação do próprio Ministério da Educação. A abertura das instituições, principalmente, no setor privado, teve como conseqüência um aumento acentuado no número de vagas ociosas, que chegou a 500.000. Já o sistema estatal, com uma ocupação de vagas na ordem de 95% da sua capacidade, tinha para ofertar, apenas, 14.863 vagas ociosas.

Assim, com esses dados em mãos e desconsiderando as informações sobre a qualidade do ensino, a EM nº 26 (BRASIL, 2006), propunha ocupar parte das vagas ociosas das instituições de ensino superior privadas através de pagamento de bolsas de estudo integrais. Conforme o Projeto de Lei, as vagas são destinadas a alunos carentes (com renda familiar per capita de, no máximo, um salário mínimo) e a professores da rede pública de ensino fundamental, que não dispõem de diploma de nível superior. Além disso, o Programa adota a política de quotas através da qual são ofertadas bolsas para alunos autodeclarados negros, pardos e indígenas. Como resultado, segundo as previsões do governo, haverá uma elevação do número de matrícula na ordem de 300.000 novos alunos em um prazo de cinco anos.

Concordamos com diversos professores, parlamentares e entidades quando afirmam que o ProUni faz parte de um conjunto de medidas destinadas a aprofundar a reforma de educação superior, a saber: a Lei 10.861, de 14/04/04, que cria o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES); a Lei 10.973, de 02/12/04 (Lei de Inovação Tecnológica), que dispõe sobre incentivos à

inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo; e o PL 7200/2006 de Reforma da Educação Superior.

Convém enfatizar que, segundo o ANDES (2005) e outras instituições já referidas, o processo de discussão do ProUni foi semelhante à discussão das outras medidas: autoritário e com uma valorização crescente da esfera privada, enfatizando-se o caráter mercantilista do ensino superior, com graves conseqüências para a autonomia, o financiamento e a identidade institucional do Sistema Federal de Educação Superior .

Para a Diretoria dessa entidade, a edição de Medidas Provisórias é uma demonstração de autoritarismo e do crescente isolamento político do MEC que, na falta de apoio social a sua política, faz uso de um instrumento que, conforme a manifestação da OAB, é abusivo (ANDES, 2004).

Em seu artigo, *O Brasil merece mais que isso*, Helene e Horodynski-Matsushigue (2006, p.1) deixam claro que

> O fato de o ProUni ter assumido a forma de MP já diz muito sobre o modus operandi do MEC na gestão Tarso Genro - Fernando Haddad. O pretexto para a troca do projeto de lei, já em tramitação no Congresso, por uma MP, foi a necessidade de aprovar o programa ainda a tempo de "abrir matrículas no vestibular em 2005", como justificou Haddad, o que a tramitação normal do projeto não permitiria.

Helene e Horodynski-Matsushigue (2006), no entanto, não aceitam essa alegação do MEC, procurando outros motivos que possam ter determinado tal atitude, porquanto concebem que o projeto só ganhou o apoio de dois setores: das mantenedoras privadas de ensino superior (com poucas exceções) e de organizações ligadas ao Movimento Negro. A Andifes, que agrupa os reitores das universidades públicas federais, também se manifestou contrária ao projeto.

Outro ponto que não está claro e que, nas falas e nos informes do MEC (BRASIL, 2004), aparece constantemente, é a frase que afirma ter o MEC discutido o Programa com a sociedade civil (EM nº061/2004/MEC/MF). Falta explicar com que setores envolvidos o MEC discutiu o ProUni. O fato é que, ao invés de abrir vagas no ensino superior mediante a expansão das universidades públicas, investindo nele as verbas necessárias, o governo transfere recursos equivalentes

para as instituições privadas, por meio da isenção fiscal prevista no Artigo 8º da MP 213 (BRASIL, 2004), tentando, assim, salvá-las da alta inadimplência.

Durante a discussão do Prouni no Congresso Nacional, a deputada federal do PCdoB-BA , Portugal (2004, p.2) , solicitou ao MEC e aos ministérios da Fazenda e Previdência Social dados oficiais relativos aos benefícios concedidos pela União às instituições privadas de ensino superior, pois, segundo as suas próprias palavras,

> A proposta foi elaborada em tempo recorde e remetida ao Congresso Nacional sem que estejam claros os valores das atuais renúncias concedidas às instituições privadas de ensino superior, o número de bolsas de estudo oferecidas por quem usufruiu dos benefícios e os casos de irregularidades praticadas. Muito menos foi explicitado em quanto serão aumentados os valores decorrentes da ampliação dos benefícios concedidos às instituições com ou sem fins lucrativos. É sabido que temos vários tipos de universidades privadas: com fins lucrativos ou sem fins lucrativos, que podem ser filantrópicas ou não.

As respostas dos três ministérios aumentaram as desconfianças da deputada em relação ao ProUni, "pois relatam uma profusão de irregularidades e evidenciam absurda transferência de recursos públicos, pouca ou nenhuma fiscalização e resultados lastimáveis em relação às bolsas de estudos concedidas a alunos carentes". (PORTUGAL, 2004)

Seguindo com os comentários da Deputada Portugal (2006), de acordo com informações do MEC, as instituições privadas de ensino superior ofereceram 1.151.994 vagas, no ano de 2002, das quais 359.925 foram consideradas ociosas, ou seja, não foram preenchidas. No mesmo ano, essas instituições informaram ao MEC que haviam concedido 553.662 bolsas de estudo a alunos carentes. Como pode haver cerca de 360 mil vagas ociosas, tendo as instituições informado que ofereceram quase 560 mil bolsas de estudo a alunos carentes?

Embora o próprio MEC tenha ratificado essas informações, os números não são confiáveis, pois, se tomarmos o número total de vagas oferecidas (1.151.994) e diminuirmos o número de vagas consideradas ociosas (359.925), chegaremos ao número efetivo de vagas no ensino superior privado (792.069).

Como as instituições declararam ter concedido, em 2002, o número de 553.662 bolsas de estudo, sobrariam apenas 238.407 alunos pagantes nas instituições privadas de ensino superior. Essa informação não é verídica, se consideramos como verdadeiros os números fornecidos pelas instituições privadas de ensino superior, chegaremos à conclusão de que dois terços de seus alunos são bolsistas, e apenas um terço deles paga regularmente a mensalidade, o que é absolutamente incompatível com o gigantismo dos lucros dessas instituições.

Os gastos totais da União, somente com as renúncias tributárias em favor das instituições privadas de ensino, evoluíram de 488,3 milhões de reais, em 1999, para 868,9 milhões de reais, no ano de 2003, registrando um crescimento de 77,92%. Somados aos valores da renúncia previdenciária, que atingiu 462,05 milhões de reais em 2003, e aos recursos destinados ao Financiamento Estudantil - FIES - no mesmo ano, 548,9 milhões de reais, chega-se ao espantoso valor de 1 bilhão e 735 milhões de reais em recursos da União, destinados anualmente às instituições privadas de ensino superior, enquanto todas as instituições federais de ensino superior, receberam, no mesmo ano, apenas 695 milhões de reais para seu custeio.

Fica, portanto, evidente que o ProUni é um programa criado para subsidiar o setor privado da educação superior. Nesse sentido, concordamos com Mancebo e Xavier (2004, p.) quando este afirmar que

> [...] a racionalidade econômica de curto prazo tem falado mais alto no governo, de modo que acredita ser mais barato, imediatamente, comprar vagas em instituições privadas do que criar o mesmo número delas nas universidades públicas. Com isto, inicia mal a Reforma Universitária, pois abandona uma das bandeiras históricas da esquerda brasileira, pela qual tantas lutas foram travadas e que versa sobre “Dinheiro Público para a Escola Pública”.

6.3.1 Os princípios da educação superior e o ProUni

A adoção do sistema de cotas nas universidades privadas e públicas brasileiras para negros, pardos e alunos da rede pública intensificou no Brasil a polêmica sobre as ações afirmativas. Destinar vagas para determinadas minorias, em universidades ou no mercado de trabalho, é uma das maneiras mais polêmicas de colocar em prática esse tipo de ação.

Em geral, o que se pretende com as ações afirmativas é reconhecer que a igualdade de oportunidade entre os cidadãos não é alcançada na prática se o Estado e a sociedade não passarem a tratar de forma diferenciada, pelo menos temporariamente, aqueles que se encontram nos estratos menos favorecidos da população.

O debate sobre as ações afirmativas e a polêmica que sempre acompanha o assunto não é privilégio do Estado brasileiro. A Argentina, a Dinamarca, os Estados Unidos da América, a Irlanda, a Itália, a Malásia e a Noruega, entre outros países, vêm adotando, nas últimas três décadas, políticas públicas com o objetivo de diminuir as desigualdades de gênero ou entre grupos étnicos.

São consideradas ações afirmativas leis que exigem um mínimo de mulheres como candidatas a cargos públicos, cotas para portadores de necessidades especiais, em empresas com mais de cem trabalhadores, e cursos de preparação para concursos voltados apenas para a população negra ou de baixa renda. Essas são ações que o Brasil já adota. Entretanto, o uso de cotas nos vestibulares das universidades provocou uma onda de insatisfação por parte daqueles que se dizem prejudicados com as mudanças, os quais recorreram à justiça e até ao Supremo Tribunal Federal, como foi o caso das cotas na Universidade Estadual do Rio de Janeiro, para derrubar as mudanças e voltar ao status quo.

Os que são contrários às cotas interpretam que o princípio da isonomia impede que alguns grupos, mesmo que desfavorecidos, sejam privilegiados; os que desejam e querem implantar as cotas argumentam que, para garantir essa igualdade, é preciso tratar de forma desigual os socialmente desiguais, legitimando, assim, as cotas como ações afirmativas.

O modelo mais utilizado como exemplo a ser seguido pelo Brasil é o dos Estados Unidos da América, que já ultrapassou mais de 33 anos de existência. Entretanto, ainda continua gerando polêmicas, haja vista que, no ano de 1978, uma decisão da Suprema Corte de Justiça daquele país julgou, com votação apertada de cinco votos contra quatro, que o sistema de cotas praticado naquele momento pela Universidade da Califórnia era ilegal.

As últimas decisões da Suprema Corte de Justiça dos Estados Unidos da América contestaram o sistema de cotas, reafirmando que não se pode discriminar por sexo ou renda o ingresso dos alunos nas universidades. Entretanto, essas decisões deixaram no ar certa ambigüidade, possibilitando que as universidades insistissem com suas ações afirmativas.

Em um comentário acerca da decisão da Suprema Corte Americana, Góis (2006, p.2) concebe que ela

> foi dúbia e deu brechas para que as universidades continuassem adotando políticas de ações afirmativas. Hoje, apesar de não haver cotas predeterminadas, estudantes negros, hispânicos ou de outras minorias podem ter, em algumas universidades, pontos a mais no processo seletivo apenas pelo fato de serem dessas minorias.

Além do mais, Góis (2006) reconhece que as universidades mais procuradas já praticam o sistema de cotas nos EUA. Assim, não podemos deixar de considerar que existe uma consciência no reconhecimento de que, durante todos esses séculos por que passamos, houve segregação, não só racial, mas de sexo, renda, contra todas as minorias, razão pela qual "a aceitação de políticas de ações afirmativas por parte da sociedade é um reconhecimento de que há uma dívida social a ser paga" (GOIS, 2006).

No Brasil, as estatísticas apresentadas pelas instituições oficiais mostram que o fosso que divide as raças não sofreu alteração, mantendo-se constante no seu distanciamento, sobretudo, entre brancos e negros, conforme constatação da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), através do seu Censo 2000, quando apresenta a curva de evolução, cuja base é o ano de 1991 (IBGE, 2003).

Mesmo considerando que, em 1991, os negros tinham 3,4 anos de estudo e, em 2000, passaram a ter 4,6, o que poderia ser considerado um avanço, os brancos também melhoraram sua performance, saindo de 5,6, para 6,6 anos, mostrando que o Brasil melhorou seus indicadores sociais, mas o fosso da desigualdade não diminuiu entre as raças. Isso pode ser confirmado pela Pesquisa Mensal de emprego nas seis Regiões Metropolitanas brasileiras[34], a qual, em setembro de 2006, constatou que "a população em idade ativa preta e parda tinha 7,1 anos de estudo, em média, e era menos escolarizada que a

[34] São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Salvador, Recife e Porto Alegre.

população branca, com 8,7 anos de estudo, em média" (IBGE, 2006). Reafirmamos, pois, que, no caso brasileiro, essa dívida social fica evidente nas estatísticas oficiais.

Utilizando como instrumento de informação o Sistema de Avaliação do Ensino Básico (SAEB), pesquisadores da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro apresentaram um estudo, em 2003, sobre o desempenho de alunos negros e brancos nas escolas do Rio de Janeiro e de uma mesma classe social e escola. O estudo apontou que os alunos negros apresentavam um rendimento médio de 9,3 pontos abaixo dos alunos brancos.

Para Góis (2006), o estudo apresenta algumas conclusões importantes, a saber: 1) a dificuldade para se reduzirem as desigualdades entre raças; 2) a possibilidade de, na percepção dos pesquisadores, estar havendo racismo no cotidiano da sala de aula ao se tratar de forma desigual o aluno negro; e 3) a herança entre gerações: os pais e os avós de negros têm, em média, nível de escolaridade menor do que os parentes dos brancos. Mesmo que brancos e negros estudem nas mesmas condições, a escolaridade dos seus ascendentes influi nos seus rendimentos.

Essa herança acaba pesando contra o aluno negro. Por essa razão, podemos inferir que a universalização do ensino, como um ato isolado de ação afirmativa, não será suficiente para reduzir "[...] desigualdades construídas ao longo de séculos" (Góis, 2006, p. 3). Na realidade, a ação afirmativa tem que ser concebida como um dos instrumentos de ação na luta contra a desigualdade, qualquer que seja seu tipo.

Outro aspecto já abordado anteriormente, devido à gravidade que representa para uma proposta de nação que anseia pelo desenvolvimento, diz respeito à universalização do ensino. Não podemos deixar de reconhecer que o tratamento dispensado para se alcançar, pelo menos, o nível dos países sul-americanos que estão no mesmo nível de desenvolvimento do Brasil, não será alcançado com facilidade, tanto no ensino médio, quanto no superior, pois 66,7% dos adolescentes, com idade entre 15 e 17 anos, que deveriam estar cursando o ensino médio, estão fora da escola. Na ótica de Balduino (2005, p. 2), "Com esses dados qualquer brasileiro egresso do ensino médio já pode ser considerado membro de uma elite".

O que dizer, então, de quem chega à universidade? Considerando somente a população na faixa etária entre 18 e 24 anos que, para o sistema de ensino, dentro da participação de cada faixa de idade, seria a mais representada no ensino superior, contribui apenas com 9% no total dos universitários. Assim, fica complicado se falar em desenvolvimento ou mesmo só em crescimento, quando o país precisa, antes, fazer a inclusão social, tendo na educação um dos eixos estruturantes.

Assim, o reflexo da educação acaba aparecendo na abordagem da questão étnica que exige, principalmente, da sociedade civil um olhar de comprometimento por tudo que a sociedade brasileira dispensou para com as minorias étnicas nessa viagem pelo tempo, a partir da colonização no ano de 1500. Esse comprometimento foi traduzido como para reparar o abandono que foi dispensado às minorias étnicas, na busca de uma unidade multirracial em

oportunidades de educação, trabalho, valorização social e participação nos destinos do país. Enfim, para construir uma nova elite brasileira que represente a mistura de suas raças.

Falamos de oportunidades no parágrafo anterior. Entretanto, o que leva a sociedade a não querer entender o significado do vocábulo oportunidade, quando se trata de constituírem cotas étnicas? Balduino (2005) procura uma justificativa para não se instituírem as "[...] cotas étnicas para os demais concursos públicos, inclusive para docentes das IFES, as mesmas que aprovaram para os alunos" (BALDUINO, 2005, p. 4). O autor questiona, ainda, qual a razão da ausência dos demais poderes republicanos na criação das cotas. Como justificar, então, a ausência de cotas raciais na composição do Judiciário e nos parlamentos federais, estaduais e municipais, quando estes representam o perfil da sociedade brasileira? (BALDUINO, 2005).

Ao estabelecer o foco sobre as políticas sociais do governo, vamos encontrar, como instrumento de ação, o Programa Universidade para Todos (ProUni), com a tarefa de ampliar o número de estudantes de baixa renda no ensino superior, dentro de uma lógica neoliberal.

Segundo estabelece o Programa, devem ser atendidos, principalmente, jovens negros, pardos e indígenas, que concluíram o ensino médio em escola pública ou, ainda, beneficiários de bolsa integral na escola particular, com ou sem fins lucrativos. Os portadores de necessidades especiais, os professores da educação básica e os jovens não incluídos pelos parâmetros anteriores serão contemplados com vagas remanescentes do Programa.

A reforma do ensino superior, em andamento há mais de uma década, tem acenado para a possibilidade de se estabelecer a autonomia das universidades brasileiras. Entretanto, o governo, ao instituir regulamentos acadêmicos sobre a universidade, interfere na sua autonomia, criando um precedente com conseqüências imensuráveis para as instituições. De acordo com Balduino (2005, p. 1), "Esta preocupação, do ponto de vista legal, só atinge às universidades, e não, todas as IFES". E acrescenta que "considerando que a autonomia se dá em relação aos governos, agentes externos e ao próprio estado, mas não em relação à sociedade, a aprovação de um Projeto de Lei por parte do Congresso superaria este obstáculo".

A implantação do ProUni provocou mal-estar na reforma do ensino superior. Lançado, segundo seus criadores, para agilizar a oferta de vagas no ensino superior, o programa passou de projeto coadjuvante para projeto central da reforma do ensino superior, fato que provocou o estreitamento da visão sobre a reforma, ao distorcer o verdadeiro papel da universidade – o de ensino, pesquisa e extensão. Mancebo e Xavier (2004) assevera que a universidade fica reduzida ao ensino, sobretudo à formação profissional. Entendemos, portanto, que o ensino deva merecer destaque, e a missão da universidade extrapola o ensino e desempenha papel relevante para com a sociedade na área social.

Com base na sua pertinência para com a sociedade, entendemos que é dever da universidade suprir a nação brasileira do avanço científico e tecnológico. Que ela (universidade) utilize seus princípios já expostos e analisados anteriormente, sobretudo, o princípio de excelência para "explorar as fronteiras do conhecimento e que possa valorizar a pesquisa, restabelecendo não só as condições de sua autonomia, como as condições materiais de sua realização" (MANCEBO, 2004, p. 10).

Assim, para Fávero (1998 apud MANCEBO; XAVIER, 2004, p. 10),

> Pensar na ampliação do acesso e na dilatação da formação profissional sem qualquer contrapartida imediata, relacionada à ampliação da produção de conhecimento, tecnologia e cultura é reduzir a universidade e seu caráter de espaço da invenção, descoberta, produção de teoria e divulgação de novos conhecimentos; espaço de inovação, desenvolvimento de novas tecnologias e encaminhamento de soluções de problemas da realidade social.

A posição de Fávero, externada, acima, por Mancebo e Xavier (2004), dá uma dimensão exata do crescimento de que o Brasil precisa para absorver o contingente, fruto desse novo cenário. Durante a gestão do Ministro Paulo Renato, à frente do MEC, atribuía-se o pífio rendimento escolar dos alunos do sistema público de educação a várias causas, das quais, a principal era o despreparo didático-pedagógico dos professores para lidar com os alunos. Hoje, como conseqüência das pesquisas levadas a termo com professores e alunos, o baixo

rendimento dos alunos não é mais considerado como uma conseqüência direta do desempenho do professor, e sim, da qualidade de vida de que desfruta o aluno. Em relação a esse aspecto, podemos citar a afirmação do professor Fissmer (2006, p. 1), que refere: “muitos educadores que lecionam em escolas particulares são os mesmos que atuam também no sistema público”. Nesse caso, a qualificação dos educadores não pode ser considerada como determinante no rendimento negativo do aluno, como se procurava demonstrar.

Na tentativa de descobrir as causas do baixo rendimento escolar do aluno, chegamos à célula da família e constatamos que ela, de fato, é importante nesse processo e deixa a desejar como estrutura familiar. Fissmer (2006) entende que crianças e adolescentes oriundas das camadas menos dotadas recorrem às escolas para suprir suas necessidades de lazer, razão pela qual alguns passam o dia em volta da escola e, como conseqüência, acaba criando transtornos de toda ordem. “Como não são oferecidas opções de atividades nas comunidades em que residem, toda a carga recai sobre o espaço escolar, até mesmo por direcionamento das próprias autoridades” (FISSMER, 2006, p. 1). Isso deixa evidente a falta de políticas públicas que contemplem essas necessidades.

O que escondem as cotas, então? Na realidade, como já mostramos anteriormente, a implantação das cotas, como ação isolada, não tem força para melhorar o quadro social brasileiro. Pelo contrário, para Fissmer (Ibid.), “As cotas reforçam a opinião daqueles que vêem o governo tentando encobrir a triste realidade ditada pelos dados estatísticos referentes aos índices de aprovação ao final de cada ano letivo”. Quando os alunos, independentemente de terem aprendido, ou não, o mínimo necessário de conhecimento, são aprovados. Fato comprovado pelos dados dos vestibulares sobre o desempenho dos vestibulandos.

Qual o verdadeiro motivo que levou o MEC a aceitar que instituições de ensino superior, com baixo rendimento no Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade), aderissem ao programa? São 237 cursos que, em 2004 e 2005, obtiveram conceitos negativos de 1 e 2, no Indicador de Diferença Entre os Desempenhos Observado e Esperado - IDD[35] do Enade, que indica se o aluno agregou conhecimento ou não na graduação. Acrescente-se ainda o fato de que

[35] Ver Inep/MEC.

esse número acima citado corresponde a 48% do total de cursos de instituições privadas de ensino superior.

Podemos, pois, afirmar que o programa de governo para a área da educação do então candidato Luiz Inácio Lula da Silva, em 2002, era de bom tamanho para o país. Elaborado por uma equipe de colaboradores do Partido dos Trabalhadores[36], da área de educação, a partir, principalmente, de uma análise do período de governo FHC, que chegava ao fim, eles lançavam uma proposta que não deixava dúvidas sobre as transformações que iriam ocorrer com o governo Lula. Para tanto, partiram de uma análise crítica bem alicerçada sobre as prioridades e a condução das políticas educacionais nos governos anteriores, percebendo que o enfoque teria que ser nas políticas sociais para se obter o resultado de que o Brasil carecia.

Hoje, a análise que fazemos do primeiro mandato do Presidente Lula, apesar de alguns progressos na área social, revela uma atuação conservadora na área econômica, mantendo o ajuste fiscal, usando a conta Reservas de Contingência para subtrair do Orçamento da União investimentos já aprovados, o que provocou, por exemplo, a retirada de recursos que deveriam ser aplicados na educação para pagamento do serviço da dívida externa, principalmente. Como conseqüência disso, assistimos à mutilação da educação brasileira, com destaque para as instituições federais de ensino superior, que continuam sem recursos para investir e recuperar o número de professores de décadas passadas.

A reforma do ensino superior do governo Lula tem consolidado um quadro de privatização iniciada há décadas passadas e acentuada na gestão FHC. Tal consolidação vem acontecendo tanto com o projeto de reforma quanto com a implantação do Programa Universidade para Todos (ProUni), através do qual o governo federal transfere para o ensino privado suas obrigações constitucionais, excluindo-se da missão de educar, abrindo um precedente ao investir no ensino privado, sem qualidade, como já analisado, em detrimento do ensino público de valor.

---

[36] Ver www.lula.org.br e www.pt.org.br.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na elaboração desta tese, norteamo-nos por duas interrogações principais: primeiro, a de como ocorreu o processo de privatização da educação superior, durante a gestão dos dois governos do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), e, segundo, se a Reforma do Ensino Superior, na primeira gestão do governo Lula (2003-2006), deu seqüência a esse processo de privatização da educação superior, destacando-se o Programa Universidade para Todos (ProUni).

A partir dessas questões, procuramos contextualizar nossa pesquisa no processo do ajuste estrutural e fiscal da economia, ocorrido no Brasil, cujo ápice foi atingido a partir da década de noventa, embora esse processo já ultrapasse a metade da primeira década do Século XXI, com a gestão do governo Lula.

Os resultados alcançados permitem reafirmar a nossa tese de que o ajuste estrutural negou os princípios da Educação Superior no Brasil: eqüidade, pertinência, excelência e autonomia. Para tanto, evocamos políticos, professores, cientistas, pedagogos e educadores para nos auxiliarem na tarefa de elaborar e transcrever a conjuntura onde estava e está se desenvolvendo o processo de privatização da Educação, sobretudo, no ensino superior. O estudo levou-nos ao entendimento de que todo esse processo de mudanças na economia capitalista foi conseqüência das determinações emanadas do Consenso de Washington e das idéias desenvolvidas a partir da sua legitimação.

Assim, percebemos que o impacto causado nos países - principalmente os periféricos e/ou subdesenvolvidos do mundo capitalista - pelas mudanças exigidas a partir de organismos supranacionais - então criados para administrar o sistema capitalista mundial, não se explicava com a simples aceitação de que tudo era conseqüência da globalização, mas sim, com um preço a ser pago para fazer parte dela. O Ajuste Estrutural, então imposto pelos organismos supracitados, não deixava opção fora do sistema criado, visando tão somente ao pagamento da dívida externa dos países devedores aos seus credores.

A prática de tais exigências provocou conseqüências imensuráveis nos países, nas áreas sociais e econômicas, tendo como resultado a divisão do mundo capitalista em duas faces de uma mesma moeda: os neoliberalistas e os demais

países que não aceitavam suas diretrizes. Estes últimos se apoiavam no argumento de que as diretrizes neoliberais geravam o aumento da pobreza, da penúria das populações e da exclusão social.

Ianni (1986a, 1986b, 2001, 2002, 2003) possibilitou a identificação das transformações que o país sofria, impostas pelos seguidores das idéias neoliberais, que restringiam os investimentos, aviltavam os salários e sufocavam as instituições e as empresas nacionais, através da redução do repasse de recursos e créditos, em detrimento de um superávit fiscal, para pagamento aos credores, confundindo, dessa forma, Estado Mínimo com Estado Sucateado.

Ao focar o ajuste estrutural no Brasil, percebemos que havia um nexo entre as reformas levadas a termo pelos governos da década de noventa, que iniciaram e implantaram parte de tais reformas, criando uma base de sustentação que serviu de alavancagem para todo o processo de mudanças, comprometendo e criando obrigações para com os governos futuros. Verificamos, ainda, em todas as propostas apresentadas e aqui analisadas, o empenho das gestões dos governos brasileiros em cumprir com a Carta de Intenções, quanto às recomendações ditadas pelos organismos supranacionais, mesmo que o preço a ser pago fosse, como foi, o caos social[37] que se estabeleceu na nação. E nunca é demais lembrar que, para estabilizar a economia do país, os governos da década de noventa e início do Século XXI usaram de política monetária rígida e austera, com cortes e/ou congelamento de salário dos funcionários públicos, demissões, corte das contribuições sociais, reforma da previdência social, como forma de criar um superávit primário para pagamento aos credores, não interessando o sacrifício imposto à população.

A desoneração fiscal do capital, que se apresentava como necessária, é um exemplo que não deixa dúvidas em relação ao objetivo perseguido, para que pudesse aumentar sua competitividade no mercado internacional. Entretanto, essa efetivação levou à falência um número acentuado de empresas devido à falta de empréstimos e financiamentos para fazer face à conjuntura que se instalara, apesar de o governo alardear a liberação de créditos, cuja qualidade seletiva verificamos no desenvolvimento da pesquisa.

[37] Aumento da criminalidade, da taxa de desemprego, da taxa de pobreza e de exclusão social e aumento dos problemas de saúde pública.

Para a flexibilização dos mercados de trabalho, seria necessária a liberação do comércio, do investimento e do financiamento, o que implicou na diminuição da carga social com os trabalhadores e na redução dos salários. Esse ajuste, na realidade, resultou da efetivação das reformas estruturais lançadas pelo Estado, entre cujos eixos norteadores destacamos: a Reforma do Estado, a privatização das empresas em poder do Estado, a abertura comercial e o descaso[38] para com o ensino público superior. Esse cenário antecedeu as reformas privatizantes.

A imposição dessas reformas pelas agências internacionais aos países periféricos, seja pelo caminho da renegociação da dívida externa ou pelo caminho das condições impostas para conseguir empréstimos[39], principalmente os da América Latina, afastados do mercado financeiro internacional por sua dívida externa, era condição exigida para sua reintegração no mercado financeiro mundial. Portanto, as reformas efetivadas pelos países periféricos, denominadas de ajuste estrutural, eram apresentadas à população, como efeito da globalização mundial, escamoteando-se, assim, a sua essência.

Para se chegar à essência de como foi arquitetado esse cenário, lançamos mão de um número acentuado de pesquisadores, cientistas econômicos e sociais, professores e técnicos, que ajudaram na tessitura desta tese. É importante enfatizar que nossa intenção seria citar vários nomes presentes nesta pesquisa, entretanto, pinçaremos uns poucos que representaram os demais.

Nesse sentido, destacamos Fiori (1998, 2005, 2006), cuja contribuição nos permitiu aprofundar a pesquisa de modo a descartar a aparência e chegar à essência dos fatos, como bem demonstra Richardson (1999), ao estudar a 4ª Categoria do Materialismo dialético.

A presença do Professor Ianni (1986, 2001, 2002, 2003) conferiu à pesquisa nossa preocupação em aprofundar o tema, como forma de desvendar o que, de fato, estava acontecendo com o país, qual a essência que se escondia na aparência dos acontecimentos divulgados pelos governos brasileiros – como por exemplo, justificar as medidas tomadas com base no ajuste estrutural, com o discurso de preparar o país para não perder o *trem* da globalização mundial. O alerta de Ianni (2003) estava presente em todos os momentos, como

---

[38] Descaso, aqui, considerado como a redução dos investimentos e das verbas para manutenção das Universidades Federais.

[39] Na linguagem econômica, essa transação (imposição) é denominada de reciprocidade.

em seu artigo, “O desmonte do projeto nacional”, onde ele expressa o processo de dependência da nação brasileira ao longo da história, evidenciando os comos e os porquês dessa relação de dependência.

Para Ianni (2005, p. 02), o projeto de capitalismo transnacional teve sua instalação iniciada, conforme já mencionado no terceiro capítulo, na metade da década de sessenta, com a ditadura militar, que “destroçou lideranças e organizações políticas comprometidas com o modelo de capitalismo nacional”, chegando até ao período do presidente FHC. Outros autores, como Tavares, C. Biondi, Silva Júnior, R. Sguissardi e Soares, merecem destaque nesta pesquisa, não só pelos textos escritos, mas também pelo que desnudam dos bastidores do poder.

Entre esses autores supracitados, não resta dúvida de que a presença de alguns deles foi preponderante no delineamento de um fio condutor único na tese, proporcionando maior coesão e logicidade ao tema em estudo.

Com uma sociedade ajustada pelas reformas, conforme ficou evidenciado nos capítulos 2 e 3 desta tese, o ensino superior brasileiro passou a ser o alvo da privatização. Para tal, precisava de uma reforma no arcabouço jurídico, que lhe dava sustentação. Essa reforma jurídica foi efetivada, como constatado no Capítulo 4, através da pesquisa que realizamos na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB Lei Nº 9394/96) e nos Decretos 3860, de 09/07/2001, e 5225, de 01/10/2004, que focam o Ensino Superior e o Ensino Técnico.

Assim, são importantes as observações e análises desenvolvidas no Capítulo 4, que externa a percepção do pesquisador, o que a tese revelou: as mudanças no arcabouço jurídico, as propostas de mudanças no conceito de educação superior pública e o ensino superior e o ensino técnico como produtos de mercado. Conforme a pesquisa realizada, o cenário descrito anteriormente foi estabelecido a partir da legislatura iniciada em 1995, com o Governo FHC, que começou a aplicar o ajuste neoliberal à educação.

Entre as observações apresentadas no capítulo em pauta, merecem destaque as referentes à LDB/96, que não estabelece possíveis mudanças ou transformações requeridas pela comunidade acadêmica. Para Saviani (1997), a LDB/96 é mais indicativa que prescritiva e não contempla reformas que já estão sendo realizadas, para além dela, antes mesmo de sua aprovação pelo Governo.

Ficou evidente que a LDB/96 era omissa por conveniência, como foi particularmente observado no quarto capítulo, quando, ao falar do conteúdo da LDB, o então Ministro da Educação, Paulo Renato, no seu “Planejamento Político Estratégico de 1995-1998” (Brasília: 1995), assevera que “tudo o que não estiver na lei será permitido”. Logo, tudo poderia ser considerado legal. Portanto, observamos a transformação da LDB/96 em um possível instrumento de privatização que, complementada por alguns decretos e portarias, estabeleceu a estrutura do ensino superior, fixando-a em: universidades, centros federais de educação tecnológica e centros universitários, faculdades integradas, faculdades de tecnologia, faculdades, institutos e escolas superiores.

A transformação das escolas técnicas federais em Centros Federais de Educação Tecnológica, de ensino pluricurricular, especializados na exclusiva oferta de educação tecnológica, nos diferentes níveis e modalidades de ensino, caracteriza a manutenção da política do governo Lula, com a iniciada no Governo FHC, no campo do ensino profissional, atrelando esses centros ao sistema de educação superior, aprofundando o caráter fracionado das políticas educacionais em curso.

Como podemos observar, o objetivo era a criação de um subsistema de educação profissional. Essa subdivisão tornaria mais fácil levar a efeito as reformas neoliberais necessárias para efetivar o ajuste estrutural, desconsiderando-se, assim, os princípios de uma educação integral que viesse a garantir cultura geral e um conhecimento crítico a seus discentes. Observamos, ainda, que os Centros Federais de Educação Tecnológica não fazem parte do Artigo 9º do Projeto de Lei de Reforma da Educação Superior, enviado em Junho de 2006 ao Congresso Nacional, que estabelece os tipos de instituição de ensino superior. Isso despertou em nós uma interrogação: qual o motivo dessa omissão?

Com relação aos centros universitários, o Decreto nº 3.860 estabelece suas características e prerrogativas de ser centro universitário, sem a obrigação de atender aos requisitos de ensino, pesquisa e extensão, conforme observado no quarto capítulo. Para Trigueiro (2004), o Parecer CNE 600/97 reafirma essas prerrogativas, ganhando o setor privado um verdadeiro presente do Governo FHC. Os centros universitários, segundo Baldijão (2003), foram criados para satisfazer às necessidades do setor privado, que tinha dificuldades para constituir uma

universidade com as exigências de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Cabe, pois, observar que a expressão “centro universitário” cria a ilusão de algo mais capacitado do que uma federação de faculdades (faculdades integradas), permitindo uma propaganda mais atrativa para os potenciais candidatos ao seu quadro discente. Convém destacar que o Decreto N° 4.914, de 11 de dezembro de 2004, do governo do Presidente Lula, freou a expansão dos centros universitários.

Na busca pelo elo entre a expansão do setor privado e a estagnação do setor público, motivado de forma premeditada pelos governos FHC e Lula, que se sucederam, foi possível estabelecer a relação entre o crescimento do número de matrículas na graduação do ensino superior, com a expansão no setor privado. Esse fato foi possível de ser observado não só através de Wrana Panizzi (2003), mas durante todo o diálogo estabelecido com os demais autores citados no transcorrer do quarto capítulo, os quais apontam, de forma convergente, a proposta de privatização que permeia a Educação Superior brasileira.

Outro ponto fundamental discutido nesta tese refere-se à pós-graduação, que representa para o ensino superior a possibilidade de um ensino de qualidade. Os dados apresentados no quarto capítulo revelam-nos a quase exclusividade da oferta de cursos de pós-graduação na área pública. Observamos, também, que existe um descomprometimento do ensino privado com a capacitação de seus professores. Com base nos números apresentados nesta pesquisa, constatamos que, em relação à graduação, o ensino público responde por menos de trinta por cento do universo de alunos desse curso, enquanto o ensino privado detém em torno de setenta por cento. Entretanto, na pós-graduação, as universidades públicas e as agências do governo praticamente detêm a hegemonia nessa formação, enquanto o setor privado responde por parcela insignificante, principalmente, para a formação de professores, fato que pode ser confirmado nas entrelinhas da própria LDB, como bem afirma Zanetti (1997), quando fala da precarização das finalidades da educação superior.

A análise, aqui focada na graduação e na pós-graduação, tendo como cenário o processo de privatização da educação superior, permite estabelecer alguns pontos de referência baseados nos princípios do ensino superior, já apresentados no transcorrer da pesquisa. Não podemos deixar de reafirmar nossos

compromissos com a educação superior, pois, segundo Pedro Goergen[40] (2000), com quem concordamos, compete à universidade propiciar aos que por ela passam uma visão ampla, globalizante e crítica da realidade para que, então, esses cidadãos possam, refletindo autonomamente, formular as próprias hipóteses e os princípios orientadores de sua prática profissional e social.

Cabe aqui externar nossa preocupação acerca dos princípios da universidade, no que se refere à autonomia de que deve gozar. Sem a sua autonomia, a universidade não terá como contribuir para formar seres humanos, capazes de refletir criticamente, tanto sobre a ciência e as técnicas que são incorporadas por ela quanto sobre sua relação e seu sentido na sociedade e no mundo, na perspectiva de um processo emancipatório que favoreça o ser humano e preserve o meio ambiente.

Destacamos, também, no sexto capítulo, que o projeto de reforma do Governo Lula estabelece o comprometimento das IFES na execução da tarefa de assistência estudantil e na política de democratização do acesso, quando, na realidade, essa tarefa seria do MEC. Para o GTPE/ANDES-SN, a proposta governamental exime o Ministério da Educação de estabelecer uma política educacional de assistência estudantil, deixando transparecer, como já abordado anteriormente, no quarto capítulo, a fragmentação do sistema educacional.

Na reestruturação do Ensino Técnico Profissional, elevado à categoria de ensino superior, está presente novamente a figura da fragmentação do sistema educacional, que passa a ser considerado como um subsistema de educação profissional. Para chegar a essa classe, o governo lançou mão de instrumentos legais, como Decretos-lei, Decretos e Portarias, que transformaram o ensino profissional, submetendo-o às demandas do mercado neoliberal.

A leitura que fazemos da LDB, no quarto capítulo, sobre a educação profissional, mostra como essa lei distribuiu a educação profissional em três modalidades: a básica, a técnica (nível médio) e a tecnológica (nível superior). As três modalidades, que aqui denominamos de níveis, estabelecem os seguintes conteúdos e características para a organização da formação técnico-profissional:

O **nível básico**, que é destinado aos trabalhadores, jovens e adultos, independentemente da escolarização anterior, e tem o objetivo de "qualificar,

[40] GOERGEN, P. L.. A Universidade em tempos de transformação. 2000. (Palestra).

requalificar ou reprofissionalizar". Observamos, ainda, durante o desenvolvimento desta tese, que os cursos oferecidos não estão sujeitos à regulamentação curricular proposta pelo MEC, pois estão mais diretamente ligados ao Ministério do Trabalho.

O **nível técnico** se apresenta com uma organização curricular específica e independente do ensino médio, destinado a matriculados ou egressos do ensino médio, cuja flexibilização curricular se adaptará às "competências" demandadas pelo mercado.

O **nível tecnológico** (superior) é formado pelo Sistema de Escolas Técnicas Federais. Vale registrar que a proposta do governo indicava que as instituições federais de educação tecnológica ofereceriam apenas educação profissional, devendo seus alunos cursar o ensino médio em outra instituição de ensino[41].

Entendemos que a estratégia adotada pretendia articular a dinâmica educacional ao comportamento do mercado. Assim, concordamos com Frigotto (2000), quando afirma que os pilares básicos da política de ajuste – desestatização/privatização, desregulamentação e desuniversalização - são característicos das reformas neoliberais, sendo o ajuste estrutural do ensino profissional mecanismo de afirmação da nova era do mercado, razão da nossa preocupação com as mudanças que estão provocando anomalias no subsistema de educação tecnológica. Oliveira (2002) também chama a atenção para as políticas educacionais que priorizam o ensino fundamental, sobre os efeitos da Emenda Constitucional 14/96, no ensino profissionalizante.

Para Frigotto (2000), a conseqüência mais séria dessa política é a regressão aos tempos do tecnicismo do regime militar e a exacerbação do dualismo e da fragmentação do ensino técnico *versus* ensino teórico/propedêutico. É flagrante a separação das dimensões técnicas e políticas, específicas e gerais, particulares e universais. Para ele, sob o falso pretexto dos custos elevados e do atendimento a uma elite, instaura-se um processo de privatização e desmantelamento desse nível de ensino.

---

[41] Para a implantação dessa proposta, foi definido um período de transição, durante o qual essas instituições foram “autorizadas a manter o ensino médio, com matrícula independente da educação profissional, oferecendo o máximo de 50% do total de vagas oferecidas para os cursos regulares em 1997” (Art. 3º da Portaria nº 646 do MEC, 14/05/1997).

Entendemos a estratégia adotada, que pretende articular a dinâmica educacional profissionalizante ao comportamento do mercado, porém não concordamos com ela. É importante colocar a visão de Cury (2002), advertindo que, apesar da articulação proposta pelo Executivo, o Decreto 2208/97 estabelece o caráter independente e separado entre a educação profissional e o ensino médio, desresponsabilizando o Estado da educação profissional quanto ao financiamento e à oferta.

Baldijão (2003) concebe que a fragmentação do ensino profissional, presente na legislação, afasta-se da concepção de educação integral defendida pela sociedade civil, como forma de garantir acesso à cultura mais geral e ao conhecimento crítico. Vimos, ainda, que o Decreto acima citado, como reflexo da subordinação do governo às imposições neoliberais de inserção do país ao mundo globalizado, é uma forte expressão do impacto do ajuste estrutural no ensino brasileiro.

Salomon (1993, p. 14) amplia essa idéia ao mostrar que qualquer análise de interação entre a organização social e a mudança técnica deve, necessariamente, ser refinada para levar em conta as características de cada país, particularmente seu nível relativo de possibilidades científicas e tecnológicas, natureza e qualidade dessas disponibilidades (instituições de ensino superior, etc) e seu emprego no quadro das condições econômicas, políticas e sociais específicas do país.

Sabemos que se desloca a responsabilidade social do Estado para o plano do individual, cujas propostas educacionais, no nosso entendimento, estão desvinculadas de uma proposta pública e democrática de desenvolvimento e de geração de empregos e renda. Não podemos deixar de considerar que o avanço tecnológico tem reduzido a importância da mão-de-obra no processo de produção capitalista, a qual deixou de ser o elo mais importante da corrente, transformando-se em um complemento da máquina, o que reduz a pressão por política de emprego. Ao considerar essa assertiva, perde força a perspectiva de uma carreira profissional.

Nesse sentido, Frigotto (2000) refere que o que temos são pessoas empregáveis ou não, que podem ser requalificadas. Para aqueles que vão estar sempre à margem do mercado de trabalho – os não empregáveis -, como ele assim os chamou, resta, por conseguinte, um constante trajeto em busca de um emprego

que não chega nunca, devido, também, às mudanças exigidas pelo progresso tecnológico. A pergunta que fica no ar é: O que fazer, então, para mudar esse quadro?

É importante ressaltar que, no âmbito das políticas de ajuste, na organização e estrutura do Ensino Superior Brasileiro, o atual Governo Lula tem instituído um arcabouço jurídico composto por Leis, Decretos, Medidas Provisórias e outros que contribuem para a consolidação do referido ajuste. Consideramos essencial, nesse processo, o Projeto de Reforma do Ensino Superior, com destaque para o Programa Universidade para Todos (ProUni).

Ao analisarmos os princípios que embasam o ProUni e a Reforma do Ensino Superior do governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2006), à luz dos princípios universais do ensino superior público, defendidos por todos e todas que têm a educação como bem universal, e que a Constituição/1988 determina, constatamos que:

O ProUni fere os princípios de qualidade e eqüidade da educação superior do povo brasileiro. Os pontos impactantes que levam a tal conclusão estão estabelecidos a partir da própria Lei 11.096, de 13 de janeiro de 2005, que institui o ProUni. O programa, que tem como característica financiar estudantes, que antes dificilmente teriam acesso à universidade, agora, na ótica do governo, poderiam ter esse acesso garantido. Entretanto, é perceptível que esse programa não solucionará o problema, pois o número de bolsas está limitado à quantidade de alunos pagantes das instituições superiores privadas, o que, considerando a ociosidade com que trabalham essas instituições e a relação pagante *versus* bolsa, é possível afirmar que o ProUni, na verdade, seria universidade para poucos, e não, para todos.

O uso do programa para ação afirmativa, ao estabelecer quotas para negros, indígenas e oriundos do ensino médio de escolas públicas, bolsistas integrais de escola privada e professores do ensino fundamental ou médio, também se transforma em discriminação, por seccionar esses cidadãos para um ensino em instituições privadas, sem qualidade, já confirmado pelo próprio MEC, através de avaliação do ENEN/ENAD. A falta de eqüidade se estabelece entre o ensino público e o privado, posto à disposição para os grupos acima estabelecidos.

Assim, o ProUni, além de negar os princípios da educação superior, como ficou claro em páginas anteriores, acelerou e reafirmou o compromisso para com a

privatização, ao criar instrumentos jurídicos e financeiros, com o fim de transferir recursos para o setor privado, em detrimento de um ensino público e gratuito com qualidade .

Quanto à Reforma do Ensino Superior, o último relatório do MEC, do período FHC, com o título “Política e Resultados (1995-2002): o Ensino Superior Maior e Melhor”, deixa evidente a política de privatização adotada por esse governo. Ao falar sobre a expansão do setor privado e a melhoria da qualidade de ensino (2002, p.12), afirma que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB/96 - foi peça fundamental para essas transformações. Essa Lei promoveu a diversificação do sistema e criou novas figuras jurídicas, como os Centros Universitários e as Faculdades Integradas, propiciando a expansão do ensino superior com mais liberdade na criação de novos cursos. Além disso, abriu-se a possibilidade de criar cursos seqüenciais, uma nova modalidade de oferta de ensino superior, com características essencialmente mercantilistas.

Assim desse cenário apresentado acima e defendido pelo Governo neoliberalista de FHC, o que mudou na gestão Lula (2003-2006)? A LDB não mudou, os Centros Universitários, as Faculdades Integradas e os cursos seqüenciais, conforme pudemos constatar no desenvolvimento desta tese, já estão em funcionamento, ficando evidente o processo de privatização do ensino superior em andamento.

Assim, não é possível deixar de reconhecer a crise que se estabeleceu na Universidade Pública. Brovetto et al (2003, p. 27) externam sua preocupação ao afirmar que essa instituição “está enfrentando uma das maiores crises da sua multicentenária história”, perante a ameaça da economia de mercado que, a cada dia, cristaliza-se, pondo em risco os seus valores de pertinência, eqüidade e qualidade, no cumprimento de suas funções de criação, transmissão e difusão do conhecimento. Na verdade, afirma, ainda, que é a própria existência da Universidade que está em jogo.

A preocupação com o estado em que se encontra a educação brasileira é voz corrente entre intelectuais, professores, cientistas e estudiosos que procuram, de algum modo, externar sua indignação. Isso fica evidente nas palavras do professor Leher (2006b), ao falar sobre a opção do governo pelo investimento nas instituições do ensino superior privado o que, segundo o autor, marca claramente o

modelo em curso. Poderíamos até acrescentar que mudou o governo, mas não o modelo privatizante, que está no poder há vários anos (década de 90).

Esse fato também foi observado anteriormente por outros autores: Gentili (1999), quando da sua análise sobre "Os significados da privatização no campo educacional"; Zanetti (1997), ao comentar sobre os acordos estabelecidos para aprovação da LDB, de cunho neoliberalista, no governo FHC; Baldijão (2003), ao falar no retrocesso que ocorreu com a LDB (1996) e, por conseguinte, para a educação brasileira, ao construir a LDB real bem ao espírito do neoliberalismo; e Trigueiro (2004), ao falar sobre o parecer CNE 600/97 e sua vocação para privatizar.

Enfim, procuramos desvelar, neste trabalho, a estratégia articulada entre os diversos governos brasileiros, particularmente a partir do Governo FHC, tendo como foco a redução dos investimentos em educação, contribuindo, dessa forma, para que o Estado se desobrigue de suas funções constitucionais, explícitas no Art. 207, passando a cumprir a função que lhe é imposta pelo novo modelo de reordenação capitalista: a de Estado mínimo.

Lembramos, mais uma vez, as palavras de Ianni (2000, p. 51), ao falar sobre o abandono e "o desmonte do projeto nacional" para uma nação promissora, sendo apresentado o capitalismo transnacional como o seu substituto:

> Esta é a ironia da história: o Brasil nasce no século XVI como província do colonialismo e ingressa no século XXI como província do globalismo. Depois de uma longa e errática história, através do mercantilismo, colonialismo e imperialismo, ingressa no globalismo como modesto subsistema da economia global. A despeito dos surtos de nacionalismo e das realizações propriamente nacionais, como ocorre principalmente na época do populismo, isto é, do projeto e realizações do capitalismo nacional, ingressa no século XXI como simples província do capitalismo global, revelando-se um caso de dependência perfeita.

REFERÊNCIAS

ALCOFORADO, F. **Globalização**. São Paulo: Nobel, 1998.

ALMEIDA, I. C. Gastos com educação no período de 1994 a 1999. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos,** Brasília, v. 82, n. 200/201/202, p. 137-198, dez. 2001.

AMARO, M. O processo de reformulação da previdência social brasileira. **Revista de Informação Legislativa,** Brasília, ano 37 n. 148, out./dez. 2000 (49-76).

ANDRADE, M.L. et al. **Impactos da privatização no setor siderúrgico.** Rio de Janeiro: BNDES, 2001.

ANDREWS, C; KOUZMIN, A. Dando nome à rosa: o discurso da nova administração pública no contexto brasileiro**.** In: Seminário Internacional Reestruturação e Reforma do Estado, 1998, São Paulo. **Anais...** São Paulo: USP, 1998.

ANTUNES, J. **Perigo**: autonomia da universidade. Disponível em: <file://:\perigo_autonomia.htm 12/02/2004 >. Acesso em: 12 out. 2006.

ASSOCIAÇÃO DE DOCENTES DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE RIO GRANDE DO SUL. **Análise da segunda versão do anteprojeto de lei da educação superior** – versão final. 2005. Disponível em: < http://www.adufrgs.org.br >. Acesso em: 27 jul. 2005.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE CENTROS UNIVERSITÁRIOS. **Centros Universitários**: uma questão de bom senso. 2004. Disponível em : <http://www.anaceu.org.br>. Acesso: 16 jul. 2006.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE DOCENTES DO ENSINO SUPERIOR – SINDICATO NACIONAL – ANDES-SN. **A contra-reforma da educação superior**: uma análise do ANDES-SN das principais iniciativas do governo de Lula da Silva. Brasília, 2004.

______ . **GTPE**. Uma opção pelo setor privado em detrimento do público: uma análise do anteprojeto de lei da reforma universitária. Brasília, 2005.

______ . **Notas preliminares da Diretoria -** Versão definitiva do anteprojeto de lei da educação superior, Brasília, 2005.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO. **Educadores criticam projeto de reforma universitária.** Caxambu, MG, 2006. Disponível em: < http://noticias.terra.com.br/brasil/interna/0,,OI1200148-EI994,00.html >. Acesso em: 20 nov. 2006.

BALDIJÃO, C. **A polemica em relação aos Centros Universitários.** Brasília: PT, 2003. Disponível em:< http://www.pt.org.br/asessor-educacao >. Acesso em: 15 agos. 2006.

______.**A destruição do Ensino Técnico no Brasil**. Disponível em: < www.pt.org.br/ assessor/dec2208b.htm >. Acesso em: 15 agos. 2006.

BALDUINO, G. **Contribuição ao debate sobre o Projeto de Lei nº 3627/2004 que institui Sistema Especial de Reserva de Vagas para estudantes egressos de escolas públicas, em especial negros e indígenas, nas instituições públicas federais de educação superior e dá outras providências**. Brasília: ANDIFES, 2004. Disponível em: <http://www.adunb. org/reforma universitária/contribui %c3%A3% 20debate%20PL%203627.htm>. Acesso em: 12 jul. 2005.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Resolução 2.212 de 20 de novembro de 1995. Altera dispositivos das Resoluções nºs. 2.099, de 17.08.94, e 2.122, de 30.11.94. Brasília, DF, 1995.

______ . Resolução 2.303 de 27 de julho de 1996. Disciplina a cobrança de tarifas pela prestação de serviços por parte das instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil. Brasília, DF, 1995.

BANCO NACIONAL DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Programa Nacional de Desestatização**. Rio de Janeiro, 1990.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Seminário dez anos do programa nacional de desestatização. desenvolvimento. O setor mineração**. Rio de Janeiro. BNDES. 2000.

BIONDI, A. **O Brasil privatizado**: um balanço do desmonte do Estado. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.

BRAGA, R.; MONTEIRO, C. Acabou a fartura: analise do ensino superior privado no Brasil. Revista Ensino Superior, [s.l.], mar. 2005. Disponível em: <redação@revistaensinosuperior.com.br >. Acesso em: 21 out. 2006.

BRASIL. **Constituição** (1988). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ ccivil_03/ Constituição/Emendas/Emc/quadro_emc.htm >. Acesso : 20.06.2006a.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília,DF. Senado, 1988b.

BRASIL. **Constituição** (1988). Emenda Constitucional nº 8, de 15 de agosto de 1995**,** altera o inciso xi e a alínea "a" do inciso xii do art. 21 da constituição federal. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/ Emc/ quadro_emc.htm >. Acesso em: 20 jun. 2006.

BRASIL. **Constituição** (1988). Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998**,** modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da administração pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do distrito federal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil 03/Constituicao/Emendas.htm>.

Acesso em: 16 abr. 2006.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ Emendas/Emc/quadro_emc.htm >. Acesso : 18 mar. 2006.

BRASIL. Lei de Diretrizes e Bases **-** Lei nº 9.394/1996, Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, Brasil. Disponível em: < http://www. planalto.gov.br/ccivil/Leis/L9.394.htm >. Acesso: 14 jun. 2005.

BRASIL. Lei N. 4131, de 3 de setembro de 1962. Disciplina a aplicação do capital estrangeiro e as remessas de valores para o exterior e dá outras providências. Disponível em: < www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4131htm >. Acesso 23 out. 2005.

BRASIL. Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964. Dispõe sobre a política e as instituições monetárias, bancárias e creditícias. Cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/civil_03/Leis/ L4595. htm >. Acesso 19 set. 2005.

BRASIL. Lei nº 4.728, de 14 de julho de 1965. (Redação dada pela Lei nº 4.862, de 14.jul.1965) . Disciplina o mercado de capitais e estabelece medidas para o seu desenvolvimento. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4728.htm>. Acesso em: 04.out.2005.

BRASIL. Decreto nº 2.208, de 17 de abril de 1997*:* Regulamenta a educação Profissional. Disponível em: < http://www.pedagogiaemfoco.pro.br/d2208_97.htm >. Acesso: 20 mar. 2006.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.182 de 11 novembro de 1995, que concede mais poderes ao Banco Central. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil . Brasília, DF, 18 nov. 1995a. p. 18525.

BRASIL. Medida provisória n. 1.179 de 3 de novembro de 1995. Estabelece incentivos para incorporações de instituições financeiras. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil . Disponível em: < http://legislação.planalto.gov.br.> Acesso: 26 set. 2005.

BRASIL. Medida provisória n. 1491-49 de 1997. Dispõe sobre o número de cargos de administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil . Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/1996-2000/1491.htm >. Acesso : 14 ago 2005e.

BRASIL. Medida provisória nº 1.514, de 7 de agosto de 1996. Estabelece mecanismos objetivando incentivar a redução da presença do setor público estadual na atividade financeira bancária, dispõe sobre a privatização de

instituições financeiras, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília,DF. 08 ago. 1996. p.1.

BRASIL. Medida provisória nº 1.702-26, de 30 de junho de 1998**.** Estabelece mecanismos objetivando incentivar a redução da presença do setor público estadual na atividade financeira bancária, dispõe sobre a privatização de instituições financeiras, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 27 ago. 98 p.4. Disponível em: < http://www.planalto. gov.br/>. Acesso em: 30 mar. 2006.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília. DF, 1995b.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. **Decreto nº 5.154, de 23 de julho de 2004:** Regulamenta a educação Profissional; revoga o Decreto nº 2.208/97. Disponível em: < http://www.planalto. gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D**5154**.htm >.
Acesso: 20 mar. 2006c.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. **Planejamento político estratégico de 1995 -1998**. Brasília, DF, 1995c.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. **Política e resultados 1995 – 2002**: O Ensino Superior Maior e Melhor. Brasília, DF, 2002.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. **Portaria nº 646 de 14 de maio de 1997**: regulamenta a implantação do disposto nos artigos 39 a 42 da Lei nº9394/96 e no Decreto nº 2.208/97. Disponível em: <http://sistema.utfpr.edu.br/prograd/arquivos/ legislacaobasica/legislacaotecnologia/por_0646.doc >. Acesso em 20 mar. 2006d.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. **Portaria nº 1005, de 10 de setembro de 1997**. Institui no âmbito da Sentec a Unidade de Coordenação do Programa de Reforma da Educação Profissional. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/ setec/ arquivos/pdf/Port1005.pdf >. Acesso: 20 mar. 2006e.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. **Seminário internacional universidade XXI - novos caminhos para a educação superior: documento síntese.** Brasília. MEC. 25 a 28 de novembro de 2003.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. **Reforma da Educação Superior Brasileira – Diagnóstico 2003.** Brasília, DF, 2003.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto, Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento e Ministério da Ciência e Tecnologia. **Exposição de Motivos nº 15**. Encaminha o Projeto de Lei de Reforma Universitária. Brasília, DF, 2006.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Exposição de Motivos nº 311.** Brasília, DF, 1995.

BRASIL. Ministério da Fazenda, (2003). **Gasto Social do Governo Central:** 2001 e 2002. Brasília: [s.n.], 13 de novembro de 2003. Disponível em: <http://www.fazenda. gov.br >. Acesso em: 21 dez. 2006.

BRESSER PEREIRA, L. **Crise econômica e reforma do estado no Brasil**: para uma nova interpretação da América Latina. São Paulo. Editora 34, 1996.

BROVETTO, J.; MIX, M.R.; PANIZZI, W. M. (Orgs.). **A educação superior frente a Davos**. Porto Alegre: UFGRS. 2003.

BRUNNER, J. J. **Transformaciones de la universidad pública.** Santiago de Chile, Universidad Adolfo Ibáñez: Fundación Chile, 2005. Proyecto en curso FONDECYT nº 1050138, 4 set. 2005. p. 23.

CALCAGNO, A. F.; CALCAGNO, A. E. **Ajuste estructural, costo social y modalidades de desarrollo en América Latina**. Buenos Aires: Alianza Ed. 1995.

CAMDESSUS, M. Entrevista.**Folha de São Paulo,** São Paulo 29 set. 1999.

CANUTO, O.; STIGLITZ, J. O Pós-Consenso de Washington, **O Estado de São Paulo***,* São Paulo, 28 jul. 1998.

CAPPELLETTI, A. J. "Universidad y autogestion" , França: 1989(CORREO A # 11, pp. 8-9; noviembre 1989, hipercorreio)Debate Autonomia Remetente: Jorge Esteves da Silva; envio: 21/02/1996; 19:30:11:000.

CARDOSO, J. A. **Desemprego e Pobreza abaixo do Equador**. Disponível em <http:// www.linhaviva.org.br/intersind/DIEESE/ART_PUBL/desbrasil.htm > . Acesso em 24 set. 2005.

CARNEIRO, F. G.; ROCHA, C. H. Reforma do setor público na América Latina: uma perspectiva comparada. In: PINHEIRO, A. C; FUKASAKU, K (Eds.). **A privatização no Brasil**. Rio de Janeiro: BNDES, 2002, p. 47-70.

CASARES, J. **Diccionario ideológico de la lengua española.** 2. ed. Barcelona: Gustavo Gili, 1977.

CASTELLS, M. **A teoria marxista das crises econômicas e as transformações do capitalismo.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

CHAUÍ. M. **Escritos sobre a universidade**. São Paulo: UNESP, 2001.

CHESNAIS, F. **A mundialização do capital.** São Paulo: Xamã, 1996.

CHIZZOTTI, A. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. São Paulo: Cortez, 1995.

CIAVATTA, M. A formação integrada: a escola e o trabalho como lugares de memória e de identidade. In: FRIGOTTO, G.; CIAVATTA, M.; RAMOS, M.(Orgs.). **Ensino médio**: concepção e contradições. São Paulo: Cortez, 2005.

CENTRO INTERAMERICANO DE INVESTIGAÇÃO E DOCUMENTAÇÃO SOBRE FORMAÇÃO PROFISSIONAL / ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (CINTERFOR/OIT). Calidad**, pertinencia y equidad.** Un enfoque integrado de la formación profesional.Montevideo, 2006. (Trazos de la Formación, 28).

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS INDÚSTRIAS. **Princípios básicos da reforma da previdência**. Disponível em: < http://www.cni.org.br/produtos/ diversos/princ_ref _prev.htm >. Acesso em: 11 jul. 2005.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS INDÚSTRIAS. **Custo Brasil**. Rio de Janeiro: 1996. Disponível em: < http://www.cni.org.br >. Acesso em: 11 out. 2005.

CIAVATTA, M. A formação integrada: a escola e o trabalho como lugares de memória e de identidade. In: FRIGOTTO, G.; CIAVATTA, M.; RAMOS, M.(Orgs.). **Ensino médio**: concepção e contradições. São Paulo: Cortez, 2005.

COSTA, C. A. J. **Política e privatização do ensino superior**: "O caso dos Institutos Paraibanos de Educação – IPÊ". (1971 – 1997). Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Nata, 1999.

CURY, C. J. "Políticas atuais para o ensino médio e a educação profissional de nível técnico: problemas e perspectivas" In: ZIBAS, Dagmar M.I. et al (Orgs) **O Ensino Médio e a reforma da Educação Básica.** Brasília: Plano. 2002.

DAIN, S. A Desigualdade social brasileira e a reforma da previdência social. In: FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO. **A Previdência Social no Brasil**. São Paulo, 2003., v. 1, p. 129-149.

DANIEL, J. Automobiles, bananas, courses, degrees: na abc of higher education and globalization. Fórum Global "Globalization and Higher Education" . UNESCO, Paris. 2002. Disponível em: http://portal.unesco.org/education/en/ev.php. Acesso em: 16 set. 2006.

DIAS, M. A. R. A OMC e a educação superior para o mercado. In: BROVETTO, J.; MIX, M.R.; PANIZZI, W. M. (Orgs.). **A educação superior frente a Davos**. Porto Alegre: UFGRS. 2003.

DILLARD, D. **A teoria econômica de John Maynard Keynes**. São Paulo: Pioneira, 1993.

DONAHUE, J. **Privatização**: fins políticos, meios privados. Rio de Janeiro: Zahar, 1992.

DRAIBE, S. M. As políticas sociais e o neoliberalismo. **Revista USP**, São Paulo.v. 17, p. 86-101, 1993.

DUILIO, E. A. **Macroeconomia**. São Paulo: Mcgraw-Hill, 1978. (Coleção Schaum).

DURHAM, E. R. Autonomia, controle e avaliação. In: MORHY, Lauro. **Universidade em questão.** V. 1. Brasília: UnB. 2003. Acesso em: 22 maio 2006.

FÁVERO, M. L; et al. (Orgs.). **A universidade em questão**. São Paulo: Cortez, 1989.

FÁVERO, O. **A educação nas constituintes brasileiras 1823 – 1988**. Campinas, SP: Autores Associados, 1996.

FERRARO, A.; MACHADO, N. Da universalização do acesso à escola no Brasil. **Educação e sociedade**, Campinas, SP, v. 23, n. 79, p.213 – 23 ago. 2002.

FERREIRA, A. B de H. **Mini Aurélio Século XXI Escolar**. 4. ed., Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2000.

FERREIRA, J. S. São Paulo metrópole subdesenvolvida: para que(m) serve a globalização? Disponível em: < http://www.fau.usp.br/docentes/depprojeto/j.whittaker >. Acesso: 04 maio 2006.

______. **Novo Dicionário Aurélio da língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

FIORI, J. L. **O triste fim da fronda tucana**. Disponível em: < www.portalpopular.org. Acesso em: 15. jun. 2005.

______. **Folha de São Paulo**, São Paulo,13 abr. 1998.

FISSMER, R. As Cotas e a Qualidade. **Correio do Povo**, 20 jul. 2004. Disponível em: <http://www. Universidadepublica.org.br/analise.php?analises_id=6>. Acesso em: 12 ago. 2006.

FLORESTAN, F. Essência e Aparência. .Texto 01 para discutir a crise da universidade brasileira. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 17 mar. 1988.

FORRESTER, V. **O horror econômico**. São Paulo: UNESP, 1997.

FÓRUM SOCIAL MUNDIAL DA SAÚDE. Declaração final do I Fórum. Porto Alegre: Simples.net . 2005. Disponível em : < http://www.fsms.org.br/ e ceap@berthier.com. br>. Acesso em: 6 jun. 2006.

FREIRE, P. **Pedagogia da autonomia**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

FRIGOTTO, G. Educação, trabalho e desenvolvimento: contradições da atual política educacional. **Revista da DIRENG,** Rio de Janeiro, v. 10, n. 18, nov. 2000.
______. **Ensino Médio** : Ciência, cultura e trabalho. Brasília: MEC/SEMTEC, 2004.

______. A política de formação técnico-profissional, globalização excludente e o desemprego estrutural. In: REUNIÃO DA ANPED, 21., 1998, Caxambu. **Anais**... Disponível em: <http://www.educacaoonline.pro.br>. Acesso em: 15 ago. 2006.

______. **Teoria e educação no labirinto do capital**. In: FRIGOTTO, G.; CIAVATTA, M. (orgs.). São Paulo: Vozes, 2001.

FUENTE, J. R. de la. México: Llaman a evitar mercantilización de servícios de educación superior. In: ENCUENTRO INTERNACIONAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR, 2005, México. **Conferências** ... México: UNAM, 2005.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Mapa do fim da fome no Brasil**. Rio de Janeiro: Centro de Políticas Sociais – FGV, 2001.

FURTADO, J. Globalização das empresas e desnacionalização. In: LACERDA, A.C. (Org.). **Desnacionalização**: Mitos, riscos e desafios. São Paulo: Contexto, 2000.

GADOTTI, M. **Pensamento pedagógico brasileiro**. São Paulo: Ática, 1996.

GALBRAITH, J.K. **A era da incerteza**. 7. ed. São Paulo: Pioneira, 1986.

GARZON, L. F. N. A Era FHC, **Revista eletrônica NOVAE**. Disponível em: < www. novae.inf.br>. Acesso em 16 abr. 2005.

GENTILI, P. **A falsificação do consenso**. Petrópolis,RJ: Vozes, 1998.

______. A educação para o desemprego. A desintegração da promessa integradora. In: FRIGOTTO, G. (org.). **Educação e crise do trabalho**: perspectivas de final de século. Rio de Janeiro: Vozes, 1998.

______. **Neoliberalismo e Educação**: Manual do usuário. Disponível em: <http://www.flincoln.no.sapo.pt>. Acesso em 24 mar.2004.

GENTILI, P.; SADER, E. (Orgs.). **Balanço do neoliberalismo**. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

GERMANO, J. W. **Estado Militar e Educação no Brasil** (1964-1985). São Paulo: Cortez,1993.

GOERGEN, P. **A universidade em tempos de transformação**.Campinas, SP: UNICAMP**,** 2000**.** Disponível em:< www.Prg.unicamp.br>. Acesso: 6 mar. 2006.

GOIS, A. Verbete: Ação afirmativa, reação polêmica. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 27 maio 2003. Disponível em: <http://agenciacartamaior.uol.com.br/ >. Acesso em: 10 abr. 2006.

GONÇALVES, R. **Globalização e desnacionalização**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

HELENE, O.; HORODYNSKI – MATSUSHIGUE, L.B.. ProUni: o Brasil merece mais que isso. **Carta Maior,** São Paulo, 29 set. 2006. Disponível em: <http://agencia cartamaior.uol.com.br/ >. Acesso em: 4 nov. 2006.

HOUAISS, **A. Dicionário da Língua Portuguesa**. Objetiva, Rio de Janeiro: 2001.

IANNI, O. SOCIEDADE CIVIL. Disciplina: ESTADO E SOCIEDADE; PUC-SP. São Paulo: 2º Semestre de 1986.(cópia xerox).

______. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil**. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986.

______. **A era do globalismo**. . 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

______. **A sociedade global**. 10 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

______. **O declínio do Brasil-Nação**. Disponível em: <http://resistir.info/brasil/ianni _declinio.html .30/5/2003>. Acesso em: 3 mar. 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Sintese de indicadores sociais 2002. **Estudos e Pesquisas** Informação Demográfica e Sócio-econômica. Rio de Janeiro, IBGE, 2003. n. 11.

KEYNES, J. M. **A Teoria geral do Emprego, do Juro e da Moeda**. São Paulo: Nova Cultura, 1996.

KÖHLER, M. A. ProUni: o emplastro Tarso Genro. Brasília. 26/01/2005. Seção Debater.org:. Disponível em:< http://www.senado.gov.br/conleg/insti_marcosantonio. htm>. Acesso em: 22 ago. 2006.

KULESZA, W. A. **O efeito colateral da educação fantasma**. Disponível em: <http: // www.ipeadata.Gov.br/ipeaweb.dll/pan> . Acesso:15 maio 2004.

LACERDA, A. C. **O impacto da globalização na economia brasileira.** 5. ed. São Paulo: Contexto, 2002.

LAUSEN, T. **Estratégia para um anti-capitalismo global**. Copenhagen: [s. n.], 1996.

LE GOFF, J. **História e memória**. Campinas, SP: UNICAMP, 1996.

LEHER, R. **Da ideologia do desenvolvimento `ideologia da globalização**: A educação como estratégia do Banco Mundial para alívio da pobreza. 1998. Tese (Doutorado em economia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.

______ . **T. L. C, Política Externa Brasileira e a Mercantilização da Educação** - Experiência de educação popular - Projeto de Análise da conjuntura brasileira: Outro Brasil. 2005. p.4. Disponível em:< www.outrobrasil.net>. Acesso em: 25 out. 2006.

______. **A contra-reforma universitária do Governo Lula**: protagonismo do Banco Mundial e das lutas antineoliberais. Data: 2004. Disponível em <http://www.acessa. com/gramsci/index.php>. Acesso em: 10 out. 2006.

LESSA, C.; et al. Pobreza e política social: a exclusão dos anos 90, Revista **Praga,** São Paulo, v. 1, n. 3, p.73, 1997.

LIMA, E.T.; CARVALHO JÚNIOR, M.C.; VELASCO, L. **Removendo obstáculos às exportações brasileiras**. Rio de Janeiro. BNDES, 1998. Monografia.

MACAROUN, F.A.B.B. A organização do estado e a reforma administrativa no direito constitucional. In: SEMANA DA PÓS-GRADUAÇÃO DA UFMG, 3., 2002, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: UFMG, 2002.

MACHADO, N. C. F. ; FERRARO, A. R. . Da universalização do acesso à escola no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 2, p. 213-241, 2002.

MANCEBO, D. Trabalho docente: políticas e produção de subjetividades. In: SEMANA DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA DA UERJ, 13., 2004, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: UERJ, 2004. Disponível em: <www.anped.org.br/reformauniversitaria.doc>**.** Acesso: 20 dez.2006.

MARQUES, R. M.; MENDES, A. O governo Lula e a contra-reforma previdência. **Perspectiva**. São Paulo v.18, n.3, p.3, jul./set. 2004.

MARTINS, C. B. Pós-graduação no contexto do ensino superior brasileiro. In: MORHY, L (0rg.) **Universidade em Questão**. Brasília: UnB, 2003. v.1.

MARTINS, J. **Subsídio Para Redação de Dissertação de Mestrado e Tese de Doutorado.** São Paulo: Moraes, 1991.

MARX, K. **O Capital.** São Paulo: Nova Cultural, 1996. v. 1.

______. **Para a crítica da economia política.** São Paulo: Abril Cultural, 1982. (Os Economistas).

MEDINA, E. Perfiles educativos. v. 26, n 105-106, México 2004. Disponível em: < perfiles@servidor.unam.mx>. Acesso: 24.04.2005

MELPHI, A. Reforma incompleta. Entrevista. Revista **Época**, Edição 419 – 29 maio 2006.

MILESI, R.; MARINUCCI, R. Algumas Reflexões Sobre as Migrações na Atualidade. In: ENCONTRO AMERICANO DOS DIRETORES NACIONAIS DAS PONTIFÍCIAS OBRAS MISSIONÁRIAS, 2005, Brasília, DF. **Anais eletrônicos...** Brasília, DF. Disponível em: <http://www.pom.org.br/Migracoes.rtf>. Acesso: 10 set. 2005.

MILITÃO, M.N. de S; FREITAS, M.R.L. de. Sobre o estado de proteção social no Brasil. **Jornal PUC,** Belo Horizonte, MG, ano 17, n. 274, abr. 2006. Disponível em: <http://portal.pucminas.br/jornal/materia.php?codigo=252&lateral=1&cabecalho=9&menu=932&PHPSESSID=be82f28bec8e23f346b7a94e50f271f7>. Acesso:22 maio 2006.

MOHRY, L. A urgência da autonomia universitária. . In: MORHY, L (0rg.) **Universidade em Questão**. Brasília: UnB, 2003. v.1.

MORGAN, E. V. **Introdução à economia.** Rio de Janeiro: Saraiva, 1979.

NAISHTAT, F. Y **Proyecto**: Autonomia academica y pertinencia social de la universidad publica: una mirada desde la filosofia politica. Argentina: Instituto de Invesgaciones Germani de la UBA, 1998. Disponível em : <file://C:\EducNais pertinencia.htm>. Acesso: 17 set 2006.

NAJBERG, S.; IKEDA, M. Previdência no Brasil: desafios e limites. In: BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONOMICO E SOCIAL**. Regime Previdenciário Brasileiro.** Rio de Janeiro: BNDES, 1999. p. 261-290.

NARVÁEZ, E. **Equidad em la universidad**. 2005. Disponível em: <http://www.1pp-uerj.net/olped/AcoesAfirmativas>. Acesso: 11/11/2006.

NEGREIROS, D.S. **Estado e economia**: uma falsa oposição. Disponível em: 5.nov.2005.

NESTOR, S.; MAHBOOBI, L. A privatização de serviços públicos: a experiência da OCDE. In: PINHEIRO, A. C. e FUKASAKU, K**. A privatização no Brasil**. Rio de Janeiro, BNDES, 2000.

OLIVEIRA, D. A. O Ensino médio sob a perspectiva da educação básica" in ZIBAS, Dagmar M.I. et al (Orgs.) **O Ensino Médio e a reforma da Educação Básica.** Brasília: Plano. 2002.

OLIVEIRA, F. **Elegia para uma Re(li)gião.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

PANIZZI, W. Incerteza e rebeldia. In: BROVETTO, J.; MIX, M.R. ; PANIZZI, W.M. (Orgs.). **A educação superior frente a Davos**. Porto Alegre:UFGRS.2003.

PENNAFORTE, C. **O Legado Neoliberal**. Disponível em : <chpennaforte@uol.com.br >. Acesso em : 13.fev.2002.

PEREIRA, J.M. Repensando a administração pública: o futuro do Estado de bem-estar. **Revista de Informação Legislativa,** Brasília, ano 36, n. 142, p. 239-250, abr./jun. 1999.

PINHEIRO, A.C.; FUKASAKU, K. (Eds.). **A privatização no Brasil**. Rio de Janeiro:BNDES, 2002 .

PINHEIRO, A. C.; GIAMBIAGI, F. Brazilian privatization in the 1990s. **World Development,** [S. l.], v.92, n. 5, p. 737-753, may, 1994.

______ Os antecedentes macroeconômicos e a estrutura institucional da privatização no Brasil. In: PINHEIRO, A.C. ; FUKASAKU, K. (Eds.). **A privatização no Brasil**. Rio de Janeiro:BNDES, 2002 .

PINHEIRO, A. C.; GIAMBIAGI, F.; MOREIRA, M. M. As Metas de Inflação: Sugestões para um regime permanente . In:. PINHEIRO, A.C.; FUKASAKU, K. (Eds.). **A privatização no Brasil**. Rio de Janeiro: BNDES, 2002 .

PIRES, V. A contra-reforma universitária: uma universidade diferente é possível. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 88, p.1071-1075, out. 2004. Especial.

PNUD – Globalization and the Developing world. Occasional paper n. 2, P. PNUD, 2004**. World Employment Report, 2004-2005**, Genebra, 2005.

PORTUGAL, A. Discussão do ProUni no Congresso Nacional. Sessão 138.2.52.0 da Câmara dos Deputados de 28.jun.2004. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/ internet/sitaqweb/textoHTML.asp?etap>. Acesso em: 8.nov.2006.

PORTUGAL, M.; AZEVEDO, A. Abertura comercial e política econômica no plano real, 1994-1999. PPGE/UFRGS. Porto Alegre:UFRGS, 1999. Texto para discussão N. 11. Mimeo.

PRZEWORSKI, A. A falácia neo-liberal . **Lua Nova**, [S. l.], n 28, p. 209, 225,1993.

PUGA, F. P. Sistema Financeiro Brasileiro: reestruturação recente, comparações internacionais e vulnerabilidade à crise cambial. In: BNDES. **A economia brasileira nos anos 90**. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.

RAMOS, C. **Pedagogia da Qualidade Total**. Rio de Janeiro: Quality Mark, 1994.

REGO, J. I. Uma instituição de Estado, e não de governo. Opinião. **Boletim mensal,** Natal, ano 2 p. 3-4, abr./Maio 2006.

RESENDE, F. da C. Por que falham as reformas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, [S. l.], v.17, n 50, p.123 -142. out. 2002.

RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JR, O. A. **Globalização fragmentação e reforma urbana**. Rio de Janeiro: civilização brasileira, 1994.

RICARDO, D. **Princípio de economia política e tributação**. São Paulo: Nova cultura, 1996.

Richardson, R. J. **A escola do século XXI.** In: OLIVEIRA, M. N. (Org.). As políticas educacionais no contexto da globalização. Ilhéus: EDITUS, 1999.

RODRIGUES, M. V. C. **Ensaios de administração**. Fortaleza: UNIFOR, 1994.

RODRIK, D. Globalização – não deu certo. **ISTO É**, São Paulo, n. 1724, p. 92, 16 out. 2002.

______. Depois do neoliberalismo, o quê? **Seminário do BNDES: Novos Rumos do Desenvolvimento no Mundo**, Rio de Janeiro, 2002.

ROMANELLI, O. **História da educação no Brasil (1930/1973)**. Petrópolis: Vozes, 1980.

SABBATINI, R. C. Regionalismo, Multilateralismo e Mercosul: evidências da inserção comercial brasileira após alguns anos de abertura. 2001. Dissertação

(Mestrado em Economia) - Instituto de Economia, Universidade de Campinas, SP, 2001.

SALINAS, C. Olimpus 35-70/Ilford HP5. Barcelona: Tabulariun. 2001.

SALOMON, J. J. et al. Da tradição à modernidade. **Estudos avançados,** São Paulo, n. 17, p. 7-32, 1993.

SAMUELSON, P. A. **Introdução à analise econômica**..São Paulo: Agir, 1971. vol.I

SANDRONI, P. **Dicionário de economia e administração**. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

SANT'ANNA, L. **A vida no olho da crise**. Disponível em: <www.lourivalsantanna. com/arge0017.html >. Acesso: 5 nov. 2005.

SANTOS, B. de S. **Pela mão de alice -** o social e o político na pós-modernidade. São Paulo: Cortez, 1995.

SANTOS, M. et al. **Fim de século e globalização**.São Paulo:Hucitec- anpuc, 1994.

SANTOS, Luiz Alberto. **Agencificação, publicização, contratualização e controle social**. Brasília: DIAP, 2000.

STRUCTURAL ADJUSTMENT PARTICIPATORY REVIEW INTERNATIONAL NETWORK -SAPRIN -. **Las políticas de ajuste estrutural en las raices de la crises económica y la pobreza**. Washington: DC USA. 2002. Relatório abril. Disponível em: <http://www.saprin.org>. Acesso em: 3. mar. 2005.

SAVIANI, D. **A nova lei da educação**. 31. ed. Campinas , Autores Associados, 1997.

______. **Escola e democracia** . Campinas: Autores Associados, 1997. (Polêmicas do Nosso Tempo - v. 5)

______. **Da nova LDB ao novo plano nacional de educação**: por uma outra política educacional. Campinas: Autores Associados, 1998.

SCHAFF, A. **A sociedade informática**. São Paulo: UNESP, 1993.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Cortez, 1983.

SGUISSARDI, V. (Org.). **Educação superior**- velhos e novos desafios. São Paulo: Xamã, 2000.

SILVA JÚNIOR., J. R.; SGUISSARDI, V. **Novas faces da educação superior no Brasil**, São Paulo: Cortez, 2001.

SILVA JÚNIOR., J. R. **Anteprojeto de lei** – versão preliminar – da reforma da Educação Superior no Brasil no início do século XXI: introdução ao debate.[2001?] mimeo.

SILVA, M. A. **Intervenção e consentimento**: a política educacional do Banco Mundial. Campinas: Autores Associados, 2002.

SILVA, M. M. da. **A Reforma Administrativa e a Emenda Constitucional 19/1998**. 2005. Disponível em: <http://www.advogado.adv.br/artigos/2005/ arconimendoncada silva reformaadministativa> . Acesso em:22 jan.. 2007.

SJÖTRAND, M.E.C. de. **La trilogia equidad, pertinência y calidad em la educación superior**. Dilemas y proposiciones. Disponível em: <http://www.uc.edu.ve/reforma /viceministra/siete.htm>. Acesso em: 4 out. 2006.

SMITH, A. **A riqueza das nações**. São Paulo: nova cultura, 1996. vol. I

SOARES, L. T. R. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina**. Rio de Janeiro: EEAN/UFRJ, 1998. v. 1.

______. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina.** São Paulo. Cortez. 2000.

______. **Pobreza urbana**: a nova prioridade do novo Ministério Social 2004. Disponível em: <www.outrobrasil.net> . Acesso em:15 jan. 2007.

SOUSA JUNIOR, J. G. de. O Ensino superior é direito, não mercadoria. **Jornal do Sindjus,** Brasília, a 13, n.4, p. 1-4, 2003. Disponível em:< www.sindjusdf.org.br>. Acesso em: 12 set. 2006.

SOUZA, S. Geografia – dívida externa brasileira - a impagável dívida externa. adaptado a partir do texto de Marcelo Eduardo dos Santos de 24/06/01. **Caderno de Economia**. Disponível em: <http://www.midiaindependente.org/pt/blue/ 2002/ 10/ 40031 .html>. Acesso em: 27 out. 2005.

STIGLITZ, J. Globalização – não deu certo. **ISTO É**. São Paulo, n. 1724, 16 out. 2002. Disponível em : < www.istoé.com.br>. Acesso em: 23 maio 2005.

STROH, P.Y.;PENA-VEJA. A.; NASCIMENTO, E. - **Programa universidade XXI. reforma da educação superior brasileira** : diagnóstico, 2003. Brasília: MEC, 2003.

TAFFAREL, C. Z.; CASAGRANDE N. **Reforma do ensino superior:** As trinta e cinco armadilhas do anteprojeto da lei de educação superior. Disponível em: <File://F:\000170críticasreformuito bom.htm>. Acesso: 28 out. 2006.

TAVARES, M. C. **Destruição não criadora**. Rio de Janeiro: Record, 1999.

______. Globalização e estado nacional. **Conjuntura Econômica,** Rio de Janeiro, nov. 1997.

TOMMASI, L. et al. (Orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais.** São Paulo: Cortez, 1996.

TOSI, Giuseppe. Sugestões para uma efetiva autonomia da universidade pública brasileira. **CONCEITOS**, João Pessoa, 2004.

TRIGUEIRO, M. G. S. **Gestão da educação superior no Brasil**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/governo_e_gestafinal_michelangelogiotto.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2005.

______. **Reforma universitária e ensino superior no País**; o debate recente na comunidade acadêmica. Brasília: MEC, 2003. Relatório de pesquisa.

TROTTA, W. **A reforma do estado em debate**: um estudo a partir do caso brasileiro trabalho. Rio de Janeiro: UFRJ, 2004.

UNDP. **Novo Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**: relatório dos Indicadores do Desenvolvimento Humano, 2002. Disponível em:<www.undp.org.br>. Acesso em: 10 mar. 2005

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS. **Reforma da Educação Superior no Brasil no Início do Século XXI**: introdução ao debate. São Carlos, SP: UFSCar. Disponível em : <www.ufscar.br.> Acesso: 16 jun. 2006.

UNIVERSIDADE DE CAMPINAS – UNICAMP. **Manifesto do Conselho Universitário da unicamp sobre o anteprojeto de lei da Reforma Universitária**. Campinas: UNICAMP, 2005. Disponível em: <www.unicamp.br>. Acesso em: 17 out. 2005.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ. Sessão do Conselho Universitário para discussão do Anteprojeto de Reforma Universitária do Ministério da Educação, em 16 de março de 2005. Curitiba. Disponível em: www.ufpr.br.>. Acesso em: 4 mar. 2005.

VASCONCELLOS, M. A. S.; GREMAUD, A. P.; TONETO JÚNIOR, R. **Economia brasileira contemporânea.** São Paulo: Atlas, 1996.

VEIGA, P. da M. O viés antiexportador: mais além da política comercial. In: Pinheiro, Armando et al. (Orgs.). **O desafio das exportações.** Rio de Janeiro: BNDES. 2002. p.156-174.

VELASCO, L. **A economia política das políticas públicas**: as privatizações e a reforma do Estado. Rio de Janeiro: BNDES, 1995. Textos para discussão-55.

WEBER, M. **Burocracia e Liderança Política**. São Paulo: Nova Cultural, 1997. (Os Economistas).

WESSELS, W. J. **Economia.** São Paulo: Saraiva, 1998.

FRANKL, V**. Psicoterapia e sentido da vida**, São Paulo: Quadrante ,1990.

FRANKL, V. **El hombre en busca de sentido**, Barcelona: Herder, 1987.

ORGANIZAÇÁO DAS NAÇÕES UNIDAS. **World economic and social survey 2004**. Disponível em:< http://www.un.org/esa/analysis/wess/>. Acesso em: 10 DEZ. 2004.

ZANETTI, M. A. **Política educacional e LDB**: algumas reflexões**.** Londrina, PR:In: **Ciclo de palestras "Encontrovérsia",** promovido pelo instituto de filosofia da Libertação-IFIL e livraria Vozes.03/set/1997. Londrina-PR: IFIL: Livraria Vozes, 1997. Ciclo de palestras. "Encontrovérsia".